

Høringsnotat om klargjøring av virkeområdet til ordningen
med regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen og
renholdsbransjen

13. juli 2017

1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette en endring av virkeområdet til ordningen med regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen og renholdsbransjen på høring.

På bakgrunn av innspill som kom i forbindelse med departementets gjennomgang av de eksisterende ordningene med regionale verneombud, fastsatte departementet ved forskrift 15. mai 2017 nr. 599 enkelte presiseringer av virkeområdet for ordningen i hotell- og restaurantbransjen og renholdsbransjen, med ikrafttredelse 1. januar 2018. Det ble ikke gjennomført noen egen høring av endringen, da departementet anså spørsmålet for tilstrekkelig hørt i forbindelse med departementets generelle kartlegging av erfaringene med ordningene med regionale verneombud, og høringen i den forbindelse.

Etter at endringsforskriften ble fastsatt, har partsrepresentantene i styret for ordningen med regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen og renholdsbransjen henvendt seg til departementet og fremholdt at det etter deres oppfatning burde vært en egen høring av denne konkrete endringen. Partsrepresentantene hadde også innvendinger av materiell art. På denne bakgrunn, og under henvisning til at endringen ennå ikke har trådt i kraft, finner departementet det hensiktsmessig å gjennomføre en formell høring av endringen.

2 Bakgrunnen for endringen

Det følger av regjeringens politiske plattform at regjeringen skal «evaluere tiltakene mot uakseptable lønns- og arbeidsvilkår som hittil er satt i verk og iverksette nye tiltak». På denne bakgrunn iverksatte Arbeids- og sosialdepartementet i 2015 en kartlegging av erfaringene med ordningene med regionale verneombud. Som del av denne kartleggingen sendte departementet brev til hovedorganisasjonene, de relevante bransjeorganisasjonene, Fondsstyrene i ordningene og Arbeidstilsynet, hvor det ble bedt om aktørenes erfaringer med, og syn på, de eksisterende ordningene med regionale verneombud.

I forbindelse med denne høringen fikk departementet flere innvendinger angående virkeområdet til ordningen med regionale verneombud som gjelder innenfor hotell- og restaurantbransjen og renholdsbransjen. Det ble hevdet at ordningen har et uklart virkeområde og det ble reist spørsmål ved fortolkningen av forskriftsbestemmelsen som angir virkeområdet. Ettersom ordningen finansieres gjennom en årlig avgift som betales inn fra alle bedrifter som er omfattet av virkeområdet, mener departementet at det er særlig viktig at ordningens virkeområde er tilstrekkelig klart. I dette ligger også at det i størst mulig grad bør være forutsigbart for den enkelte virksomhet om den faller innenfor eller utenfor ordningens virkeområde.

Endringen innebærer at ordningens virkeområde klargjøres og forenkles, slik at kun virksomheter som er registrert innenfor nærmere angitte næringsgrupper skal omfattes av ordningen. I tillegg omfattes utleie av arbeidskraft til virksomheter i samme næringsgrupperinger.

3 Gjeldende rett

3.1 Kort om ordningen

Alle virksomheter som har ansatte skal i utgangspunktet ha et verneombud som skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, jf. arbeidsmiljøloven §§ 6-1 og 6-2. I arbeidsmiljøloven § 6-4 andre ledd er departementet gitt myndighet til å «gi forskrift om at det skal være regionale verneombudsordninger som skal omfatte flere virksomheter innenfor ett geografisk område». Slike regionale verneombudsordninger skal virke innenfor bransjer med særlige arbeidsmiljøutfordringer, og er per i dag etablert i bygge- og anleggsbransjen og i hotell- og restaurantbransjen og renholdsbransjen. Ordningene er organiserte som selvstendige stiftelser, mens rammene for ordningene følger av forskrift. Fondsstyret har det overordnede ansvaret for stiftelsens økonomi og for at ordningen fungerer etter intensjonene. Styret for ordningen med regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen og renholdsbransjen har en nøytral leder og to medlemmer fra henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i bransjene, nærmere bestemt fra Norsk Arbeidsmandsforbund, Fellesforbundet, NHO Service og NHO Reiseliv.

Ordningen med regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen og renholdsbransjen reguleres av to forskrifter. Oppnevning av regionale verneombud, sammensetningen av styret og hjemmel til å kreve inn avgift følger av forskrift 6. desember 2011 nr. 1360 om administrative ordninger på arbeidsmiljølovens område (forskrift om administrative ordninger), mens virkeområde, kvalifikasjoner, myndighet og oppgaver mv. følger av forskrift 6. desember 2011 nr. 1355 om organisering, ledelse og medvirkning.

Ordningen finansieres av en årlig avgift som betales inn fra virksomhetene i de to bransjene. Avgiften er fastsatt i forskrift om administrative ordninger § 14-3, og er per i dag 0,065 prosent av lønnsutgiftene, men minst kroner 250,-. For 2017 har Fondsstyret besluttet kun å kreve inn kroner 250,- fra alle virksomheter på grunn av god økonomi i stiftelsen, i samsvar med forskrift om administrative ordninger § 14-3 andre ledd som pålegger Fondsstyret å sette ned avgiften dersom ordningen har akkumulert et overskudd tilsvarende de totale driftskostnadene for foregående år.

De regionale verneombudene skal virke på arbeidsplasser som ikke har valgt verneombud eller opprettet arbeidsmiljøutvalg i samsvar med arbeidsmiljølovens regler, jf. forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 6-3. Det følger videre av bestemmelsen at på arbeidsplasser hvor det ikke er valgt verneombud, skal verneombudet veilede arbeidsgiver og arbeidstakerne om plikten til å ha verneombud og gi melding til Arbeidstilsynet dersom dette ikke velges. Inntil ordinært verneombud er valgt for arbeidsplassen har det regionale verneombudet samme myndighet som et ordinært verneombud, herunder rett til å stanse farlig arbeid.

3.2 Nærmere om ordningens virkeområde

Virkeområdet for ordningen med regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen og renholdsbransjen er knyttet opp mot næringskoder, jf. forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 6-1. Det fremgår av bestemmelsen at ordningen gjelder for virksomheter som er omfattet av nærmere opplistede næringsgrupperinger.

Næringsgruppene det henvises til er Statistisk sentralbyrås næringskoder, som i utgangspunktet skal dekke statistiske behov for SSB og bygger på forordning (EF) nr. 1893/2006 vedlegg 1. Når virksomheter registrerer seg i Enhetsregisteret, skal virksomhetens hovedaktivitet oppgis og på bakgrunn av opplysningene som gis, blir virksomheten så registrert innenfor en gitt næringsgruppe.

Selv om ordningen etter sin ordlyd er knyttet opp mot næringsgrupperinger, anses ordningen i dag i praksis å omfatte alle virksomheter som i realiteten har aktivitet innenfor de næringsgruppene ordningen virker innenfor. Det er dermed ikke avgjørende hvilken næringskode virksomheten er registrert med, men om virksomheten i realiteten driver aktivitet innenfor hotell- og restaurantbransjen eller renholdsbransjen. Denne fortolkningen innebærer at også virksomheter som leier ut arbeidstakere for å arbeide innenfor disse bransjene vil være omfattet av ordningen. Fortolkningen av virkeområdet bygger blant annet på departementets svar på en henvendelse fra sekretariatet om forståelsen av forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 6-1 i brev 23. desember 2013. Virksomheter som kun delvis driver innenfor de gitte bransjene betaler kun avgift ut fra lønnsutgiftene for de som arbeider i den delen av virksomheten som driver innenfor de aktuelle bransjene.

4 Departementets vurdering

Ordningens virkeområde er i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 6-1 avgrenset til virksomheter som «er omfattet av» nærmere angitte næringsgrupperinger. Som beskrevet ovenfor, er bestemmelsen i praksis fortolket slik at den omfatter foretak som driver virksomhet innenfor de aktuelle næringsgrupperingene, uavhengig av hvilken næringsgruppe virksomheten formelt er registrert innenfor. For eksempel har bakerier med bakeriutsalg med tilhørende serveringsaktiviteter blitt ansett for å komme inn under forskriften (for så vidt gjelder serveringsaktivitetene), selv om bakeribedriftene formelt tilhører en annen næringsgruppering enn restaurantbransjen. Begrunnelsen for denne praksisen, og fortolkningen som ligger til grunn for den, er hensynet til likebehandling av virksomhetene. Departementet har merket seg at blant annet NHO Service og NHO Mat og Drikke, i sine svar til departementet om organisasjonenes erfaringer og syn på ordningen med regionale verneombud, fremholder at virkeområdet i dag fremstår som uklart, ved at avgrensningen i forskriften faktisk er knyttet opp til (mer formelle) næringskoder. Departementet mener at en slik tvil i seg selv er uheldig, og ønsker derfor å klargjøre virkeområdet. Etter departementets oppfatning er det grunnleggende at ordningen har et klart virkeområde og en klar hjemmel for å kreve inn avgift.

Departementet mener det er klare fordeler med et tydelig avgrenset virkeområde som ikke legger opp til skjønn. Departementet fastsatte på denne bakgrunn 15. mai i år en endring i § 6-1, slik at kun virksomheter som er *registrert* innenfor de aktuelle næringsgruppene skal være omfattet av ordningen. Det ble også presisert at virksomheter som leier ut arbeidstakere til virksomheter som er registrert innenfor de aktuelle næringsgruppene er omfattet av ordningen.

Endringen vil innebære en klargjøring av ordningens virkeområde, ved at kun virksomheter som er registrert med en næringskode som er innenfor de opplistede næringsgruppene vil være avgiftspliktige. Den vil også innebære at det vil være enkelt for virksomhetene å finne ut av om de er omfattet av ordningen. Etter departementets mening er det videre en fordel at det fremgår uttrykkelig av forskriften at også virksomheter som leier ut arbeidstakere til virksomheter som driver innenfor de aktuelle næringsgruppene er omfattet av ordningen.

Den viktigste innvendingen mot en slik formell avgrensning av virkeområdet er likebehandlingshensynet, ved at virksomheter som tilhører en annen næringsgruppe, men som også har aktiviteter innenfor hotell, restaurant eller renhold, derved vil falle utenfor. Departementet ser at dette i noen tilfeller kan bli oppfattet som urimelig, særlig når en virksomhet har en betydelig "bigeskjeft" som isolert sett ikke nødvendigvis adskiller seg særlig fra aktiviteten i virksomheter som er registrert innenfor næringsgruppene for hotell-, restaurant- eller renholdsvirksomhet. Departementet mener likevel at det er flere hensyn som taler for et klart tilskåret virkeområde. Slik departementet forstår det, kan det for det første være noe tilfeldig om virksomheter utenfor de opplistede næringsgruppene blir avkrevd avgift eller ikke, da det vil være avhengig av at ordningen sporer de opp. Videre vil det for denne gruppen åpenbart være vanskelige grensetilfeller og skjønnsvurderinger for å avgjøre om en virksomhet faller innenfor eller utenfor virkeområdet. Departementet legger videre til grunn at det vil være relativt krevende rent administrativt å beregne rett avgift i slike tilfeller, ved at det kun skal betales avgift på grunnlag av lønnsutgifter i tilknytning til de aktuelle aktivitetene, og disse således må isoleres fra øvrige lønnsutgifter.

Departementet legger vekt på at endringen vil innebære en klar forenkling for driften av ordningen, som ikke lenger må foreta skjønnsmessige vurderinger av om virksomheter faller innenfor eller utenfor ordningens virkeområde. Ordningen kan ved denne endringen basere seg på Enhetsregisteret i Brønnøysund, noe som vil medføre at mindre ressurser går med til administrasjon. Som beskrevet, legger departementet også til grunn at en endringen vil innebære at ordningen må foreta færre relativt kompliserte beregninger av enkeltvirksomheters avgiftsgrunnlag.

Det er påpekt overfor departementet at formuleringen av virkeområdet vil kunne invitere til omgåelser. Departementet antar at det er andre mekanismer som styrer hvilke næringskoder foretak registres under, enn om virksomheten vil bli omfattet av ordningen med regionale verneombud eller ikke. Departementet vil imidlertid følge med og iverksette tiltak dersom omgåelse skulle vise seg å bli et problem av betydning.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ordningen med regionale verneombud finansieres gjennom en avgift som betales inn fra virksomhetene i de aktuelle bransjene. Avgiften er 0,065 prosent av virksomhetenes lønnsutgifter, men skal være minst kroner 250,-. Forslaget innebærer en innsnevring av virkeområdet til ordningen. Dette vil føre til at stiftelsen vil få noe lavere inntekter som følge av at enkelte virksomheter ikke lenger vil være avgiftspliktige. Departementet har fått opplyst fra sekretariatet for ordningen at om lag 1600 av totalt nærmere 24 000 virksomheter i ordningens register ikke er registrert med næringskoder innenfor næringsgruppene som er opplistet i forskriften. Dette tallet omfatter imidlertid også utleievirksomheter, som er registrert innenfor en annen næringsgruppe, men som fremdeles skal være omfattet av ordningen etter endringen. Tallet må derfor antas å være noe lavere enn 1600 virksomheter. Forslaget vil således etter departementets syn innebære en beskjeden innsnevring av virkeområdet, og vil dermed heller ikke få store økonomiske konsekvenser for stiftelsen.

For de virksomhetene som faller utenfor virkeområdet etter endringen, vil klargjøringen innebære en økonomisk lettelse, da disse ikke lenger vil være avgiftspliktige overfor ordningen. Det fremgår av Fondsstyrets årsrapport for 2016 at ordningen har hatt et overskudd på i overkant av 7 millioner kroner i 2015 og 2016. Departementet antar dermed at det ikke vil være behov for å sette opp avgiften som følge av innsnevringen av virkeområdet. Endringen vil således ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser for de virksomhetene som fortsatt vil være omfattet av virkeområdet etter endringen.

Den foreslått klargjøringen vil endelig innebære en forenkling for ordningens drift, ved at det ikke lenger må foretas skjønnsmessige vurderinger av hvorvidt enkeltvirksomheter er omfattet av ordningen. Ordningen kan ved endringen basere seg på opplysninger fra Enhetsregisteret, noe som innebærer en forenkling i administrasjonen av ordningen. Ettersom avgiften kun skal beregnes ut fra lønnsutgiftene for de som arbeider i den delen av virksomheten som driver innenfor de aktuelle bransjene, antar departementet at endringen også vil innebære at sekretariatet må foreta færre relativt kompliserte beregninger av enkeltvirksomheters avgiftsgrunnlag. Også dette vil være en lettelse for administrasjonen av ordningen.

6 Endringsforskriften

Forskrift 15. mai 2017 nr. 599 om endring i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.

I

I forskrift 6. desember 2011 nr. 1355 om organisering, ledelse og medvirkning gjøres følgende endring:

§ 6-1 skal lyde:

§ 6-1. *Virkeområde*

Dette kapitlet gjelder for alle virksomheter, herunder virksomheter som ikke sysselsetter arbeidstakere, som er *registrert innenfor* følgende næringsgrupperinger, jf. forskrift 20. juni 2008 nr. 632 om gjennomføring av EØS-rettsakter om europeisk statistikk § 2, jf. forordning (EF) nr. 1893/2006 vedlegg 1:

- a) hotellvirksomhet
- b) drift av vandrerhjem og ferieleiligheter
- c) drift av campingplasser og turisthytter
- d) annen overnatting
- e) restaurantvirksomhet
- f) cateringvirksomhet og kantiner drevet som selvstendig virksomhet
- g) drift av barer
- h) rengjøringsvirksomhet.

Dette kapittel gjelder ikke for petroleumsvirksomheten. *Kapitlet gjelder også for virksomheter som leier ut arbeidstakere til virksomheter som er registrert innenfor næringsgrupperingene etter første ledd.*

II

Forskriften trer i kraft 1. januar 2018.