

Høring om endringer i forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester

1. Innledning	2
2. Bakgrunn	2
2.1 Bakgrunn for forslagene	2
2.2 EØS-rettslig vurdering av gjeldende ordning	4
3. Krav om dokumentasjon hvert tredje år	4
3.1 Bakgrunn	4
3.2 Gjeldende rett	5
3.3 Departementets vurdering	5
3.4 Departementets forslag til ordlyd	6
4. Avvisning av søknad uten realitetsbehandling	7
4.1 Bakgrunn	7
4.2 Gjeldende rett	8
4.3 Departementets vurdering	8
Vurdering av lovhjemmel	9
Utforming av forslaget	10
4.4 Departementets forslag til ordlyd	10
5 Forbud for forbrukere mot kjøp av kjøp av renhold fra virksomheter uten godkjenning	11
5.1 Bakgrunn	11
5.2 Gjeldende rett	11
5.3 Departementets vurdering	12
6 Mindre materielle og tekniske endringer	12
6.1 Bakgrunn	12
6.2 Departementets forslag	13
6.3 Forslag til ordlyd	14
7 EØS-rettslig vurdering	15
8 Økonomiske og administrative konsekvenser	15
9 Forskriften med forslag til endringer markert med kursiv	16

1. Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette følgende forslag til endringer i forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester på høring:

- Godkjente renholdsvirksomheter skal sende inn dokumentasjon hvert tredje år som viser at de fortsatt oppfyller vilkårene for å være godkjent
- Arbeidstilsynet kan avvise gjentatte søknader om godkjenning uten realitetsbehandling
- Mindre materielle og tekniske endringer

I høringsnotatet drøftes også utfordringer med forbrukermarkedet og muligheten for forbud for forbrukere til kjøp av renholdstjenester fra virksomhet uten godkjenning eller søknad til behandling. Departementet ønsker høringsinstansenes innspill til hvilke tiltak som kan være aktuelle for å avhjelpe utfordringer med forbrukermarkedet.

2. Bakgrunn

2.1 Bakgrunn for forslagene

Renholdsbransjen har utfordringer knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, og det er bred enighet mellom partene i arbeidslivet om behovet for særskilte tiltak i bransjen. Myndighetene etablerte derfor i samarbeid med partene i arbeidslivet, et treparts bransjeprogram for renhold i 2012.¹ Dette er en langsiktig satsing der målsettingen er en varig bedring av forholdene i renholdsbransjen.

Fafo viser i undersøkelsen *Til renholdets pris* til ulike kjennetegn ved renholdsbransjen.² Det er høy turnover både blant virksomhetene og de som arbeider som renholdere. Mange av de som arbeider i sektoren er innvandrere og for disse er ofte arbeidet som renholder det første møtet de har med arbeidslivet i Norge. Andelen som jobber deltid er høy og utdanningsnivået hos de ansatte er lavt. Det er lave etableringskostnader knyttet til opprettelsen av en renholdsvirksomhet, og det er dermed mange virksomheter som tilbyr renholdstjenester. Bransjen er preget av krav til effektivitet og betydelig grad av konkurranse mellom virksomhetene, og kundene vektlegger ofte pris. Disse faktorene kan bidra til å gjøre bransjen utsatt for arbeidslivskriminalitet.

Godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter trådte i kraft 1. september 2012. Bakgrunnen for ordningen var en økende bekymring for uakseptable arbeidsvilkår og useriøsitet i renholdsbransjen. Godkjenningsordningen reguleres i forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester (heretter forskriften), gitt med hjemmel i lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Ordningen innebærer en kombinasjon av krav til å være registrert i bestemte offentlige registre og krav om å legge frem nærmere angitt dokumentasjon på noen vesentlige forhold i virksomheten som har betydning for arbeidstakernes arbeids- og lønnsforhold. I tillegg stilles krav om at renholdsvirksomheten sørger for at alle renholdere i virksomheten har HMS-kort. Godkjenningsvilkårene er en forhåndskontroll av allerede lovpålagte plikter, etterfulgt av tilsyn i virksomhetene. Formålet med etterfølgende tilsyn er å kontrollere om fremlagt dokumentasjon stemmer med realiteten i virksomheten.

Et av formålene med godkjenningsordningen er å gi tilsynsmyndighetene en bedre oversikt over aktørene i renholdsbransjen, slik at kontrollen med helse, miljø, sikkerhet og ansettelsesforhold kan følges opp på en bedre måte. Det er videre en forventning om at godkjenningsordningen, i

¹ Treparts bransjeprogram renhold består av Norsk Arbeidsmandsforbund, NHO Service, Virke, KS, Spekter og Arbeidstilsynet.

² Sissel C. Trygstad, Kristine Nergaard, Kristin Alsos, Øyvind M. Berge, Mona Bråten og Anne Mette Ødegård (2011). *Til renholdets pris. Fafo-rapport 2011:18*.

kombinasjon med forbudet mot kjøp av renholdstjenester fra virksomheter som ikke er godkjent, skal gjøre markedet for de useriøse virksomhetene vesentlig mindre. I tillegg skal registeret over godkjente virksomheter gjøre det enkelt for både offentlige og private kjøpere å velge godkjente renholdsvirksomheter. Arbeidstilsynet drifter registeret over godkjente virksomheter og registeret er offentlig tilgjengelig via Arbeidstilsynets nettside. Kjøpere av renholdstjenester kan enkelt undersøke om en renholdsvirksomhet er godkjent. Kun kjøp fra virksomheter som enten er godkjent eller har sin søknad til behandling, er tillatt. Dette kravet gjelder ikke for forbrukere som kjøper renholdstjenester.

Godkjenningsordningen ble evaluert av Fafo i 2016 på oppdrag fra departementet.³ Evalueringen viser at partene i bransjen og tilsynsmyndighetene vurderer at ordningen har bidratt positivt. Selv om det fortsatt er utfordringer i bransjen, har godkjenningsordningen bidratt til bedre oversikt og gjort det enklere å identifisere useriøse aktører. Over halvparten av arbeidsgiverne som er spurt mener at godkjenningsordningen har bedret arbeidsforholdene for de ansatte. Det er positivt at det i mange virksomheter er blitt økt oppmerksomhet om HMS og ordnede arbeidsforhold. Evalueringen viser videre til at virksomhetskunder som kjenner til ordningen i stor grad undersøker om renholdsleverandøren er godkjent. Evalueringen viser imidlertid også at det er utfordringer i bransjen. Det er fortsatt en stor andel virksomheter som hevder de blir utkonkurrert av useriøse tilbydere (61% i 2016 mot 62% i 2012). Godkjenningsordningen er ikke så godt kjent for kundene i små og mellomstore virksomheter. En annen utfordring er at kunder i privat sektor i mindre grad kjenner til ordningen enn kunder i offentlig sektor. Manglende kjennskap til ordningen er også en utfordring i forbrukermarkedet, kun en av tre av forbrukere som kjøper renholdstjenester har kjennskap til godkjenningsordningen. Fafo anslår at så mye som 43 prosent av privatpersoners innkjøp av renholdstjenester skjer helt eller delvis svart.

SINTEF, i samarbeid med NTNU, gjennomførte i 2016 en kartlegging av forbrukermarkedet for renhold på oppdrag fra bransjeprogrammet for renhold.⁴ Kartleggingen viser at det blir stadig vanligere for forbrukere å kjøpe renhold til private hjem. Det er i liten grad bruk av formelle avtaler mellom forbrukeren og renholderen. Tillit til renholderen er dermed viktig for forbrukerne. I kartleggingen fremgår at pris er den viktigste begrunnelsen for at forbrukere kjøper renhold svart. For de forbrukerne som kjøper renhold hvitt er moralske og etiske grunner, samt sosialt press og risiko for å bli avslørt, avgjørende for valget.

I kartleggingen vises det til at renholdsbransjen tradisjonelt har blitt delt inn i en hvit del hvor aktørene overholder regelverket og en svart del, hvor aktørene ikke overholder regelverket, med gråsoner i midten. SINTEF vurderer at dette ikke stemmer helt: *"Bildet av markedet er svært uoversiktlig og heterogent, og det er mange gråsoner. Om renholdet er hvitt eller svart følger ikke nødvendigvis av om leverandøren er godkjent eller ikke og flere av ekspertene vi har intervjuet peker på at det er relativt utbredt at virksomheter opererer både hvitt og svart. Det er heller ikke nødvendigvis slik at ansatte i den hvite delen av forbrukermarkedet har bedre arbeidsvilkår, mer ryddige kontraktsforhold eller tjener bedre enn de som gjør rent i den svarte delen av markedet".*⁵

SINTEF viser til at utfordringer i renholdsbransjen blant annet er knyttet til at forbrukere opplever det som krevende å finne informasjon om hvordan de kan kjøpe renhold på lovlig måte. Det vises

³ Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Kristine Nergaard og Sissel C. Trygstad (2016). *Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke. Evaluering av godkjenningsordningen i renhold. Fafo-rapport 2016:8*

⁴ Heidi Bull-Berg, Sigrid Damman, Morten Hatling, Kari Skarholt og Nora Johanne Klungseth (2017). *Status og tiltak for bedre forhold i forbrukermarkedet for renhold. SINTEF Rapport*

⁵ *Status og tiltak for bedre forhold i forbrukermarkedet for renhold. SINTEF Rapport side 6*

også til at det holdningsskapende informasjonsarbeidet er svært sentralt, men at informasjonen til forbrukere av renholdstjenester per i dag er for sporadisk og fragmentert. For å sikre at effekten av informasjonskampanjer blir god, er det viktig at den er rettet mot de mest sentrale kjøpergruppen.

Funnene i ovennevnte undersøkelser viser at det fortsatt er ulike utfordringer i renholdsbransjen. Departementet ser derfor behov for å vurdere forslag til endringer som kan styrke godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter, samt motvirke misbruk og omgåelser.

2.2 EØS-rettslig vurdering av gjeldende ordning

Før godkjenningsordningen ble innført i 2012, vurderte departementet at godkjenningsordningen var i tråd med EØS-retten⁶ (EØS-avtalen, utsendingsdirektivet⁷ og tjenstedirektivets⁸). Etter dette ble håndhevingsdirektivet⁹ vedtatt i EU i 2014. Regjeringen fremmet proposisjon til Stortinget med forslag om at direktivet gjennomføres i norsk rett.¹⁰ Proposisjonen ble behandlet i Stortinget våren 2017.

Håndhevingsdirektivet har som formål å bedre etterlevelsen og håndhevingen av de regler om lønns- og arbeidsvilkår som følger av utsendingsdirektivet. Håndhevingsdirektivet skal bidra til å motvirke misbruk og omgåelse av utsendingsreglene, blant annet gjennom mer samarbeid mellom myndighetene på tvers av landegrensene. Videre klargjør direktivet hvilke administrative krav og kontrollmekanismer medlemsstatene kan iverksette for å kontrollere og håndheve reglene om lønns- og arbeidsvilkår som følger av utsendingsdirektivet. Artikkel 9 nr. 1 har en uttømmende opplisting over konkrete tiltak medlemsstatene kan ta i bruk uten noen nærmere vurdering mot EØS-retten for øvrig. Av samme artikkel nr. 2 følger det at det også kan fastsettes andre administrative krav og kontrollordninger dersom det oppstår situasjoner eller ny utvikling hvor de eksisterende kontrolltiltakene ikke er tilstrekkelige og virkningsfulle nok til å ivareta de forpliktelsene som følger av utsendingsdirektivet og håndhevingsdirektivet. Forutsetningen er at slike tiltak er begrunnet og forholdsmessige.

Departementets vurdering er at godkjenningsordningen også er forenelig med håndhevingsdirektivet artikkel 9 nr. 2¹¹.

3. Krav om dokumentasjon hvert tredje år

3.1 Bakgrunn

Registeret over godkjente renholdsvirksomheter blir oppdatert fortløpende, slik at registeret til enhver tid viser hvilke virksomheter som er godkjent eller har søknaden til behandling. En utfordring ved gjeldende regelverk er at virksomhetene kun behøver å dokumentere at virksomheten oppfyller kravene for å bli godkjent ved søknad om godkjenning. Etter at vedtak om godkjenning er gitt, stilles

⁶ Prop. 7 L (2011-2012): <https://www.regjeringen.no/contentassets/c35b81caf62a47e5a25924efb6997c5d/nn-no/pdfs/prp201120120007000dddpdfs.pdf> Høringsnotat 20. oktober 2011:

https://www.regjeringen.no/contentassets/9e2ec263c20342d0988e022e110f7c08/horingsnotat_renholdsbransjen.pdf

⁷ Direktiv 96/71/EF

⁸ Direktiv 2006/123/EF

⁹ Direktiv 2014/67/EU

¹⁰ Prop. 5 L (2016-2017)

¹¹ Se høringsbrev om gjennomføring av håndhevingsdirektivet

https://www.regjeringen.no/contentassets/90acc7bcb2794d428f0bde1558e90b8/hoeringsnotat_130116_if.pdf

det ikke krav om dokumentasjon av at vilkårene fortsatt er oppfylt, med mindre Arbeidstilsynet etterspør denne dokumentasjonen ved gjennomføring av tilsyn med virksomheten.

Det stilles krav om årlig melding fra virksomheten, noe som oppfylles ved en erklæring fra for eksempel daglig leder. Tall fra Fafos evaluering¹² av godkjenningsordningen viser at i overkant av 130 virksomheter årlig får vedtak om tilbakekalling av godkjenning på grunn av manglende oppfylting av vilkår, over 370 virksomheter fikk vedtak om tilbakekalling grunnet manglende skjema om årlig melding, mens nesten 2 900 virksomheter oppfylte krav om årlig melding.

Årlig melding gir imidlertid ikke dokumentasjon på at vilkårene i forskriften § 5 fortsatt er oppfylt, kun en bekreftelse på at virksomheten vurderer at vilkårene fortsatt er oppfylt. Et hovedfunn i Fafos evaluering er at virksomhetene opplever det som enkelt å bli godkjent og å forbli godkjent. Som eksempel på at det er enkelt å forbli godkjent, nevnes at informanter intervjuet av Fafo viser til at enkelte virksomheter inngår avtale med bedriftshelsetjeneste før virksomheten skal søke godkjenning, for deretter å si opp avtalen når vedtak om godkjenning foreligger.

Krav om dokumentasjon kun på søknadstidspunktet muliggjør at virksomheter kan forbli godkjent over lengre tid, uten at virksomhetene fortsatt oppfyller kravene som følger av forskriften. Bransjeprogrammet for renhold har fremmet forslag om krav til innsending av dokumentasjon hvert tredje år for å imøtegå denne utfordringen.

3.2 Gjeldende rett

Godkjente virksomheter skal etter forskriften § 7 første ledd sende inn melding til Arbeidstilsynet innen 31. januar hvert år, for å bekrefte at virksomheten fortsatt oppfyller kravene til godkjenning etter forskriften § 5. Meldingen består av erklæring fra f.eks. daglig leder som bekrefter at virksomheten fortsatt oppfyller vilkårene.

Dersom virksomheten unnlater å sende melding kan godkjenningen tilbakekalles, jf. § 7 andre ledd. Før godkjenningen trekkes tilbake skal virksomheten varsles og gis frist til å oppfylle kravet om årlig melding.

3.3 Departementets vurdering

Forslaget innebærer at renholdsvirksomheter med jevne mellomrom må sende inn dokumentasjon som bekrefter at vilkårene i forskriften § 5 fortsatt er oppfylt av virksomheten. Arbeidstilsynet gjennomfører dermed en kontroll med virksomheten, og dette vil bidra til at registeret over renholdsvirksomheter holdes oppdatert.

Bransjeprogrammet for renhold foreslår at det bør stilles krav om at dokumentasjon sendes inn hvert tredje år. Departementet er enig i dette. Forslaget om innsending av dokumentasjon bør supplere, ikke erstatte, det eksisterende kravet om årlig melding. På denne bakgrunn fremstår intervall på tre år for innsending av dokumentasjon som hensiktsmessig. Det året virksomheten har plikt til å sende inn dokumentasjon, vil den ikke ha plikt til å sende inn årlig melding i tillegg.

De fleste virksomheter sender inn årlig melding via Altinn. Hvert tredje år vil det være informasjon i Altinn om at virksomheten skal sende inn dokumentasjon, samt opplastingsmuligheter for dokumenter. Innsending av dokumentasjon vil dermed verken være tid- eller kostnadskreven for virksomhetene. Krav om innsending av dokumentasjon bør skje første gang det tredje året etter at

¹² Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Kristine Nergaard og Sissel C. Trygstad (2016). *Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke. Evaluering av godkjenningsordningen i renhold. Fafo-rapport 2016:8*

vedtak om godkjenning er gitt. Innsending av dokumentasjon innebærer dermed en form for utvidet årlig melding hvert tredje år.

Forslaget vil innebære noe økning i arbeidsmengde for Godkjenningssenheten i Arbeidstilsynet, men det vil bli fordelt noe siden kravet om innsending av dokumentasjon kun gjelder for den enkelte virksomheten hvert tredje år. I snitt vil en tredjedel av de godkjente virksomhetene ha plikt til å sende inn dokumentasjon hvert år. Fristen for å sende dokumentasjon bør settes til tre år fra dato for vedtak om godkjenning til den enkelte virksomhet. Frist for innsending av dokumentasjon vil dermed avhenge av når virksomheten ble godkjent. Tidspunkt for innsending av dokumentasjon for de ulike virksomhetene vil dermed fordeles ut over året, i stedet for at fristen skal settes til en fast felles dato for samtlige virksomheter. Arbeidsbyrden for Godkjenningssenheten i Arbeidstilsynet knyttet til behandlingen av innsendt dokumentasjon vil dermed fordeles ut over året. Departementet kan ikke se at dette vil være noen større ulempe for virksomhetene.

Det er ikke behov for årlig melding for de årene som virksomheten har plikt til å sende inn dokumentasjon. Det kan være en fordel at også fristen for innsending av årlig melding settes til dato for vedtaket om godkjenning. Etter gjeldende rett er fristen for årlig melding satt til 31. januar for samtlige virksomheter. Endringen vil innebære at virksomhetene kun vil måtte forholde seg til en årlig dato, både for innsending av årlig melding og for innsending av dokumentasjon hvert tredje år. For Godkjenningssenheten i Arbeidstilsynet vil endring av tidspunkt for årlig melding innebære at arbeidsbyrden blir bedre fordelt i løpet av året. Samtidig er fristen 31. januar for innsending av årlig melding en innarbeidet dato i sektoren. Virksomhetene mottar melding i Altinn i forkant av fristen, for virksomhetene vil det dermed trolig ikke være uoversiktlig å forholde seg til to ulike datoer. Departementet ønsker høringsinstansenes innspill til om frist for årlig melding fortsatt bør være 31. januar for samtlige virksomheter eller om fristen bør endres til samme dato som vedtak om godkjenning.

Virksomheter som ikke har sendt inn årlig melding innen fristen, skal etter gjeldende rett motta varsel med ny frist. Dersom heller ikke denne fristen overholdes, kan godkjenningen trekkes tilbake. Departementet foreslår at samme regel om varsel og virkning også skal gjelde ved manglende innsending av dokumentasjon.

Vedtaket om godkjenning av renholdsaktiviteter er tidsbestemt og varer frem til vilkårene for godkjenning ikke lenger foreligger, og godkjenning blir tilbakekalt fra Arbeidstilsynet. Dersom innsendt dokumentasjon viser at virksomheten fortsatt oppfyller vilkårene for å være godkjent, vil eksisterende godkjenning fortsette å gjelde. Arbeidstilsynet fatter ikke nytt vedtak om godkjenning siden virksomheten allerede har en eksisterende godkjenning som ikke er tidsbegrenset. Dersom innsendt dokumentasjon viser at vilkårene ikke er godkjent vil Arbeidstilsynet følge opp saken videre med f.eks. ny frist for innsending av dokumentasjon og varsel om tilbakekall av godkjenning, som til slutt kan innebære at virksomhetens godkjenning blir tilbakekalt.

3.4 Departementets forslag til ordlyd

Departementet foreslår endringer i forskrift om offentlig godkjenning av renholdsaktiviteter og om kjøp av renholdstjenester, både endring av overskriften til § 7 og av ordlyden i første, andre og tredje ledd. Endringsforslagene er satt i kursiv.

§ 7. Krav om årlig melding og dokumentasjon hvert tredje år

(1) Godkjente virksomheter skal innen 31. januar hvert år sende melding til Arbeidstilsynet som bekrefter at virksomheten fortsatt fyller kravene til godkjenning etter § 5. *Kravet om årlig melding gjelder ikke det året virksomheten har plikt til å sende inn dokumentasjon i henhold til andre ledd.*

(2) Godkjente virksomheter skal hvert tredje år sende dokumentasjon til Arbeidstilsynet som viser at virksomheten fortsatt fyller kravene til godkjenning etter § 5. *Fristen for å sende inn dokumentasjon er hvert tredje år fra dato for vedtak om godkjenning.*

(3) Dersom virksomheten unnlater å oppfylle kravet i første eller andre ledd kan godkjenningen tilbakekalles, og status for virksomheten i registeret blir endret til ikke godkjent. Før endring av status i registeret foretas, skal virksomheten varsles. Dersom den ikke innen en frist som er gitt i varsllet, oppfyller kravet om melding etter første ledd eller kravet om dokumentasjon etter andre ledd.

4. Avvisning av søknad uten realitetsbehandling

4.1 Bakgrunn

Avslag på søknad om godkjenning innebærer at virksomheten ikke lovlig kan tilby renholdstjenester. For virksomhetene vil det dermed være av avgjørende betydning å få vedtak om godkjenning. Mens virksomhetens søknad om godkjenning er til behandling, inngår virksomheten i registeret og kan selge sine tjenester.

Tall fra Fafo-evalueringen¹³ viser at per februar 2016 stod i overkant av 3 700 virksomheter som godkjent i registeret over renholdsvirksomheter. Ikke alle virksomheter oppfyller vilkårene for å få vedtak om godkjenning. I evalueringen fremgår det at nesten 2 000 virksomheter har fått sin søknad behandlet og fått avslag. Effektiv saksbehandling er av betydning for å sikre at virksomheter som ikke oppfyller vilkårene til å bli godkjent, står kortest mulig tid oppført med søknad til behandling.

Fafo-evalueringen viser til at det har vært en betydelig nedgang i saksbehandlingstiden. I 2015 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 73 dager. Til sammenligning var gjennomsnittlig saksbehandling i 2012 på 416 dager. Nedgangen i saksbehandlingstid kan både skyldes forbedrede IKT-systemer og nedgang i antallet søknader. Tid til bestilling og mottak av HMS-kort inngår også i total saksbehandlingstid, og bidrar til å at total saksbehandlingstid blir lengre. Total behandlingstid for halvparten av sakene er innen to måneder. Dette gjelder både søknader som ender med godkjenning og søknader som ender med avslag. For 55 prosent av søknadene som ender med avslag, er total saksbehandlingstid imidlertid 2-6 måneder. For 2 prosent av sakene er saksbehandlingstiden over et halvt år. I denne perioden vil virksomheten kunne tilby sine renholdstjenester på lovlig måte.

I evalueringen omtales utfordringen med virksomheter som søker om godkjenning gjentatte ganger:

Under intervjuer med godkjenningsordningen har vi blitt fortalt at noen virksomheter søker gjentatte ganger uten å oppnå godkjenning. Disse kan stå i ordningen «under behandling».

Godkjenningsordningen mangler oversikt over hva som er de viktigste grunnene til avslag, men våre analyser av et utvalg avslag viser at det gjerne er flere mangler som gjør at søkeren ikke oppfyller vilkårene. Selv om de fleste får rettet opp manglene gjennom veiledning fra blant annet

¹³ Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Kristine Nergaard og Sissel C. Trygstad (2016). *Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke. Evaluering av godkjenningsordningen i renhold. Fafo-rapport 2016:8*

godkjenningsordningen, er det også noen som ikke har til hensikt å bli godkjent. Disse kan stå i registeret og selge renholdstjenester til avslag er gitt, for så eventuelt å søke på nytt.¹⁴

Dette viser en svært uheldig mulighet for omgåelse av godkjenningskravet. Virksomheter kan søke godkjenning uten å oppfylle nødvendige vilkår, kun for å stå oppført i registeret med søknad til behandling. Det er ikke eksakte tall over omfanget av antallet virksomheter som søker gjentatte ganger. Arbeidstilsynet opplyser at hovedvekten av virksomheter som søker flere ganger, blir godkjent gang nummer to. I flere tilfeller kan det for eksempel være behov for ekstra veiledning for at virksomheten skal få oppfylt alle vilkårene. Ut i fra Arbeidstilsynets oversikt indikerer dette at det kun er et begrenset antall virksomheter som bevisst søker gjentatte ganger uten ny dokumentasjon for å utnytte adgangen til å selge sine tjenester lovlig mens søknaden er til behandling.

4.2 Gjeldende rett

Arbeidstilsynet treffer vedtak om godkjenning av renholdsvirksomhet, jr. forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester § 16 første ledd. Av andre ledd følger det at vedtak om godkjenning og tilbakekall av godkjenning etter forskriften er enkeltvedtak. Av forskriften § 18 fremgår at Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskrift overholdes. Petroleumsstilsynet har innenfor sitt myndighetsområde tilsvarende myndighet. Av § 18 annet ledd følger det Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak som ellers er nødvendige for gjennomføring av forskriften. Saksbehandlingsreglene for behandling av søknader om godkjenning følger dermed av forvaltningsloven og de særskilte saksbehandlingsreglene som følger av arbeidsmiljøloven og av forskriften.

Utgangspunktet etter forvaltningsloven er at forvaltningsorganet har plikt til å realitetsbehandle de søknader som organet mottar, under forutsetning av at søknaden er innenfor det området organet er gitt kompetanse til å behandle søknader om og eventuelle andre vilkår fastsatt i lov eller forskrift, er oppfylt. Avvisning av søknad uten realitetsvurdering er ikke tillatt med mindre det er gitt hjemmel for avvisning. Det er lagt til grunn av Sivilombudsmannen at det er en snever ulovfestet adgang til å avvise søknad uten realitetsbehandling på grunn av rettskraftens negative funksjon eller dersom søknaden er fremsatt i sjikanehensikt.¹⁵ Utgangspunktet er imidlertid at avvisning uten realitetsbehandling krever lovhjemmel.

4.3 Departementets vurdering

At enkelte virksomheter søker om godkjenning gjentatte ganger, kun for å bli oppført i registeret med søknad til behandling og dermed kunne selge sine renholdstjenester lovlig, er uheldig siden kravet om godkjenning dermed kan omgås. Samtidig erfarer Arbeidstilsynet at denne utfordringen ikke er omfattende, og at de virksomhetene som har fått avslag stort sett sender inn nødvendig dokumentasjon når de søker neste gang. Departementet vurderer likevel at muligheten for omgåelse av godkjenningskravet bør begrenses.

Bransjeprogrammet for renhold har foreslått flere endringer i regelverket med formål å avverge muligheten til å søke gjentatte ganger kun for å bli oppført i registeret. Ett av forslagene innebærer at det ikke vil være tillatt å kjøpe renhold fra virksomheter som har sin søknad under behandling. Departementet vurderer at dette forslaget vil være inngripende overfor samtlige virksomheter som søker om godkjenning, noe som ikke fremstår som hensiktsmessig siden kun et fåtall av virksomhetene søker gjentatte ganger. Det er dessuten uklart om forslaget er forenelig med EØS-

¹⁴ Andersen m.fl. "Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke." Evaluering av godkjenningsordningen i renhold, Fafo 2016 side 11

¹⁵ SOM-2010-14 og SOM-2010-2776

retten. Departementet ønsker ikke å fremme dette forslaget. Ett annet forslag fra bransjeprogrammet var innføring av mulighet til å ilegge en virksomhet karantene før innsending av ny søknad. Også karantene vil kunne være inngripende overfor virksomhetene og utfordrende å gjennomføre innen EØS-retten. Departementet har derfor valgt å ikke fremme dette forslaget.

Bransjeprogrammet foreslår også innføring av mulighet til å avvise gjentatte søknader uten realitetsbehandling. Dette forslaget er mindre inngripende for virksomhetene og vil bidra til å begrense muligheten til omgåelse av regelverket for virksomheter som søker flere ganger. Forslaget ansees som mulig å gjennomføre innenfor EØS-retten, se punkt 7. Departementet foreslår dette forslaget.

Vurdering av lovhjemmel

Utgangspunktet etter forvaltningsloven er at Arbeidstilsynet som forvaltningsinstans har plikt til realitetsvurdere de søknadene de mottar, gitt at eventuelle vilkår gitt i lov eller forskrift for søknadene er oppfylt. Bestemmelse om adgang til avvisning av søknad uten realitetsbehandling innebærer dermed et unntak fra gjeldende saksbehandlingsregler i forvaltningsloven. Uten klar hjemmel i lov kan ikke forvaltningslovens bestemmelser fravikes i en forskrift. Spørsmålet er dermed om gjeldende forskriftshjemmel i arbeidsmiljøloven § 4-1 åttende ledd er tilstrekkelig lovhjemmel til at adgang til avvisning av søknader uten realitetsbehandling kan fastsettes i forskriften.

Arbeidsmiljøloven § 4-1 åttende ledd lyder som følger:

Når hensynet til helse, miljø og sikkerhet tilsier det, kan departementet i forskrift gi bestemmelser om at virksomheter som tilbyr renholdstjenester må godkjennes av Arbeidstilsynet, og om det nærmere innholdet i en slik godkjenningsordning. Når det stilles krav om slik godkjenning, vil det være ulovlig å benytte tjenester fra virksomheter uten godkjenning.

Det følger direkte av ordlyden i forskriftshjemmelen at departementet i forskrift kan gi bestemmelser om at virksomheter som tilbyr renholdstjenester må godkjennes av Arbeidstilsynet og om *det nærmere innholdet i en slik godkjenningsordning*. Hva som menes med det nærmere innholdet i ordningen er utdypet i forarbeidene. I merknadene til § 4-1 åttende ledd fremgår blant annet følgende:

Føresegna gir også heimel for departementet til å gi nærare reglar om innhaldet i godkjenningsordninga, slik som vilkår for godkjenning, utferding av id-kort og innføring i register over godkjende verksemdar, verknadene av å ikkje vere godkjend og verknadene av å ikkje lenger oppfylle vilkåra for å vere godkjend.¹⁶

Forskriftshjemmelen gir dermed departementet hjemmel til å gi nærmere regler om innholdet i godkjenningsordningen. Det listes opp ulike momenter i godkjenningsordningen som kan reguleres i forskriften. Departementet vurderer at dette ikke er en uttømmende opplisting, men at forskriftshjemmelen også gir adgang til å gi bestemmelser om også andre momenter knytte til *det nærmere innholdet i godkjenningsordningen* i tillegg til de momentene som er eksplisitt opplistet i merknaden til forskriftshjemmelen. At ordlyden i forskriftshjemmelen er generell, samt at det i merknaden vises til *slik som*, taler for at det er en opplisting av eksempler på momenter og ikke en uttømmende opplisting. Saksbehandlingsregler for godkjenningsordningen faller innenfor *det nærmere innholdet i en slik godkjenningsordning*. Departementet vurderer dermed at gjeldende

¹⁶ Prop. 7 L (2011-2012) side 22

forskriftshjemmel i aml. § 4-1 åttende ledd gir hjemmel til å gi bestemmelse i forskriften om adgang til avvisning av søknader uten realitetsbehandling.

Utforming av forslaget

Avvisning av søknad uten realitetsbehandling innebærer at søknaden ikke behandles. Avvisning av søknad medfører ikke et avslag på søknaden, men at innholdet i søknaden ikke vurderes. Avvisning av søknad uten realitetsbehandling er et enkeltvedtak som kan påklages etter reglene i forvaltningsloven.

Departementet foreslår at terskelen for å avvise søknader uten realitetsbehandling skal settes høyt, og dermed innebære at søknader avvises i de unntakstilfellene hvor det fremstår som klart for Arbeidstilsynet at virksomheten forsøker å omgå krav i forskriften ved å sende gjentatte søknader. Departementet foreslår at et vilkår for at Arbeidstilsynet kan fatte vedtak om avvisning av søknad uten realitetsbehandling, er at virksomheten har søkt om godkjenning tidligere. Videre foreslår departementet at Arbeidstilsynet må vurdere at ny søknad fra virksomheten innebærer et forsøk på omgåelse av krav i forskriften. To kumulative vilkår må dermed være oppfylt for at søknaden kan avvises: Virksomheten har søkt om godkjenning tidligere og Arbeidstilsynet vurderer at ny søknad innebærer et forsøk på å omgå krav i forskriften.

Om det første vilkåret er oppfylt, vil raskt kunne avklares ved at Arbeidstilsynet kontrollerer saksbehandlingssystemet for å avklare om virksomheten har søkt om godkjenning tidligere. Det må imidlertid avklares hva som ansees som samme virksomhet. Dersom det er virksomhet med samme organisasjonsnummer som tidligere, er det på det rene at det er samme virksomhet.

Det andre vilkåret innebærer at Arbeidstilsynet må foreta en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt ny søknad fremstår som et forsøk på å omgå krav i forskriften. I denne vurderingen bør følgende momenter inngå: Hvor mange ganger virksomheten har søkt om godkjenning tidligere, hva som er årsaken til at tidligere søknad har blitt avslått, og om virksomheten har lagt ved ny dokumentasjon eller nye opplysninger som ikke har fremkommet tidligere eller om virksomheten ikke har sendt inn noen form for dokumentasjon. Det kan også vurderes hvilken veiledning virksomheten har fått tidligere for å avklare om gjentatte søknader er forårsaket av manglende kunnskap om kravene i regelverket.

Arbeidstilsynet må dermed foreta en helhetlig vurdering for å avgjøre om vilkårene for å avvise søknaden er oppfylt. Arbeidstilsynet kan avvise søknaden dersom vilkårene er oppfylt, men vil ikke være forpliktet til å avvise søknaden selv om begge vilkårene er oppfylt. Avvisning av søknader uten realitetsbehandling skal kun benyttes i unntakstilfeller. Vurderingen av hvorvidt søknad kan avvises uten realitetsbehandling bør foretas så raskt som mulig etter at søknad om godkjenning er mottatt hos Arbeidstilsynet. Dette innebærer at virksomhetene ikke vil stå oppført i registeret med søknad til behandling, eventuelt kun i en svært kort periode.

4.4 Departementets forslag til ordlyd

Departementet foreslår at den nye bestemmelsen om mulighet til avvisning av søknader tas inn i forskriften § 16. Forslag til ny ordlyd i § 16 andre og nytt tredje ledd er satt i kursiv.

(2) Vedtak om godkjenning, tilbakekall av godkjenning og avvisning av søknad uten realitetsbehandling etter denne forskrift er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2.

(3) *Arbeidstilsynet kan avvise søknaden uten realitetsbehandling dersom virksomheten har søkt om godkjenning tidligere og Arbeidstilsynet vurderer at virksomheten ved ny søknad forsøker å omgå krav i forskriften.*

5 Forbud for forbrukere mot kjøp av kjøp av renhold fra virksomheter uten godkjenning

5.1 Bakgrunn

Stadig flere forbrukere kjøper renholdstjenester til sitt private hjem. Forbrukere som kjøper renholdstjenester utgjør dermed en ikke ubetydelig del av markedet for renholdsvirksomhetene. Av denne grunn er det av betydning at forbrukerne er bevisste i valg av renholdsvirksomhet, slik at ikke forbrukermarkedet gir useriøse aktører mulighet til å drive sin virksomhet.

Fafos evaluering av godkjenningsordningen viser at 12 prosent av norske husstander kjøpte renholdstjenester det siste året.¹⁷ Dette tilsvarer i overkant av 270 000 husstander. Fafos undersøkelse viser at forbrukerkjøpere ofte kom i kontakt med renholdsvirksomheten via tips fra venner og familie. Undersøkelsen viser videre at få forbrukere kjenner til godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter, nesten 70 prosent oppgir at de ikke kjenner til ordningen. Enda færre forbrukere kjenner til HMS-kortordningen, 80 prosent oppgir at de ikke kjenner til denne ordningen.

Undersøkelsen avdekker også andre utfordringer i forbrukermarkedet. I undersøkelsen oppgir nesten 60 prosent at de kjøper renholdstjenester hvitt, mens 14 prosent oppgir at dette kjøpes svart og 9 prosent oppgir at de kjøper litt hvitt og svart. Hele 20 prosent ønsket imidlertid ikke å svare på spørsmålet, noe som kan indikere at andelen som kjøper renholdstjenester svart er større. Forbrukerne har ulik motivasjon for å kjøpe renholdstjenester svart, årsaker som oppgis er at det er billigst og enklest, men også fordi forbrukeren kjente den som utførte oppdraget.

SINTEFs undersøkelse av forbrukerkjøp av renholdstjenester viser at forbrukere opplever det som utfordrende å finne informasjon om hvordan de kan kjøpe renhold på lovlig måte.¹⁸ På denne bakgrunn foreslår SINTEF blant annet en felles portal for relevante offentlige etater hvor informasjon presenteres oversiktlig og brukervennlig. Det vises også til at det holdningsskapende informasjonsarbeidet er svært sentralt, men at informasjonen til forbrukere av renholdstjenester per i dag er for sporadisk og fragmentert. For å sikre at effekten av informasjonskampanjer blir god, er det viktig at den er rettet mot de mest sentrale kjøpergruppene. SINTEF uttaler: *Hovedgruppen kjøpere av svart renhold i hjemmet er velstående, middeladrende uten hjemmeboende barn. Det er en kjøpesterk gruppe som har økonomiske ressurser til å kjøpe hvitt, men som likevel kjøper svart. Samtidig er det ikke noe en er åpen om, det er ikke sosialt akseptert å kjøpe renhold svart. Det gir et spillerom for holdningskampanjer som en bør utnytte bedre.*¹⁹

5.2 Gjeldende rett

Det følger av forskriften § 17 første ledd at kjøp av renholdstjeneste kun er tillatt fra virksomheter som er registrert. Av § 17 andre ledd følger det at forbudet ikke gjelder for forbruker som kjøper renholdstjenester til privat bruk. I bestemmelsen vises det til forbrukerkjøpsloven § 1, hvor blant annet begrepet forbruker og forbrukerkjøp er definert.

Bestemmelsen må sees i sammenheng med reguleringen av registeret i forskriften § 6 og Arbeidstilsynets praksis for registrering i registeret. Forbudet mot kjøp gjelder dermed for kjøp fra virksomheter som ikke er godkjent eller ikke har søknad om godkjenning til behandling.

¹⁷ Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Kristine Nergaard og Sissel C. Trygstad (2016). *Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke. Evaluering av godkjenningsordningen i renhold. Fafo-rapport 2016:8, kapittel 7*

¹⁸ Heidi Bull-Berg, Sigrid Damman, Morten Hatling, Kari Skarholt og Nora Johanne Klungseth (2017). *Status og tiltak for bedre forhold i forbrukermarkedet for renhold. SINTEF Rapport*

¹⁹ *Status og tiltak for bedre forhold i forbrukermarkedet for renhold. SINTEF Rapport side 8*

Forbudet omfatter enhver, med unntak av forbrukere som kjøper renholdstjenester til privat bruk. I praksis innebærer dette at f.eks. bedrifter som kjøper renholdstjenester og andre aktører som kjøper renholdstjenester i tilknytning til virksomhetsutøvelse, er omfattet av forbudet.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i forskrift overholdes, og gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak som ellers er nødvendige for gjennomføring av forskriften, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 18.

5.3 Departementets vurdering

Forbrukermarkedet utgjør en ikke uvesentlig del av markedet for renholdsvirksomheter. Undersøkelser viser at forbrukermarkedet er en arena hvor useriøse renholdsvirksomheter har mulighet til å drive sin virksomhet. For å begrense markedet for useriøse renholdsvirksomheter, er det behov for endret forbrukeradferd. Fafos evaluering av godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter viser at en liten andel av forbrukerne kjente til godkjenningsordningen.

Departementet har vurdert om forbudet mot kjøp av renholdstjenester fra ikke-godkjente virksomheter også skal gjelde for private forbrukere. På den ene siden er det behov for bevisstgjøring av forbrukermarkedet slik at forbrukerne som kjøper renhold velger å kjøpe fra en virksomhet som er godkjent eller har søknad om godkjenning til behandling. Et forbud for forbrukere til å kjøpe renhold av virksomheter uten godkjenning eller søknad til behandling, vil kunne bidra til å begrense markedet for useriøse aktører. Flere renholdsvirksomheter vil trolig søke om godkjenning og dette vil kunne bidra til å begrense arbeidslivskriminalitet i renholdsbransjen.

Arbeidstilsynet er på den annen side ikke gitt kompetanse til å føre tilsyn i private hjem, og vil dermed ikke kunne føre tilsyn med et slikt forbud. Arbeidstilsynet kan heller ikke ilegge forbrukere som bryter forbudet noen form for reaksjoner. Det kan dermed argumenteres for at forbudet kun ville blitt en papirbestemmelse uten reell juridisk betydning.

Signaleffekten av et forbud vil kunne være viktig og bidra til økt kunnskap om godkjenningsordningen hos forbrukere og endret forbrukeradferd selv om Arbeidstilsynet er uten mulighet til å håndheve forbudet. Et krav om at forbrukere må benytte rengjøringsvirksomhet som er godkjent eller har søknad om godkjenning til behandling, vil kunne innebære at forbrukere får mer kunnskap om godkjenningsordningen og dermed blir mer bevisste i valg av renholdsvirksomhet. Et annet mulig tiltak vil kunne være holdningskampanjer rettet mot forbrukere.

Departementet ser ulike utfordringer ved innføring av et forbud for forbrukere, og fremmer ikke forslag om det i denne omgang. Det er imidlertid ønskelig å få høringsinstansenes vurdering og syn på hvorvidt en slik regel bør innføres, mulig effekt og konsekvenser, og om andre tiltak vil kunne bidra til å avhjelpe utfordringen med forbrukermarkedet.

6 Mindre materielle og tekniske endringer

6.1 Bakgrunn

I tidsrommet etter at forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester trådte i kraft har det kommet frem behov for enkelte mindre materielle og tekniske endringer i forskriften. Departementet foreslår derfor enkelte tilpassinger og oppdateringer i forskriften for å sikre samsvar mellom ordlyden i forskriften og praksis i Arbeidstilsynet.

6.2 Departementets forslag

Av forskriften § 5 fjerde ledd fremgår en av de rapporteringspliktene som virksomhetene må oppfylle for å kunne bli godkjent:

Virksomheten må oppfylle pålagt rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker i henhold til likningsloven § 5-6.

Fra 1. januar 2017 ble likningsloven opphevet. Fra samme dato trådte lov om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven) i kraft. Rapporteringsplikten er etter gjeldende rett hjemlet i skatteforvaltningsloven § 7-6, og departementet foreslår at forskriften oppdateres med riktig henvisning.

Av forskriften § 6 fremgår bestemmelser om registeret:

Arbeidstilsynet skal føre et register over renholdsvirksomheter som er godkjent etter § 5.

Registeret skal være offentlig tilgjengelig.

Arbeidstilsynet kan fastsette nærmere bestemmelser om registeret.

Etter gjeldende forvaltningspraksis publiserer Arbeidstilsynet navnet på virksomheten sammen med status for søknaden om godkjenning. Følgende statusalternativer publiseres mens søknad er til behandling: «Under behandling» eller «Under HMS-kortbestilling». Dersom søknad om godkjenning innvilges, publiseres følgende alternativer: «Godkjent med ansatte» eller «Godkjent uten ansatte». Dersom søknad om godkjenning ikke innvilges, publiseres følgende status på virksomheten i registeret: «Ikke godkjent». I henhold til Arbeidstilsynets praksis inneholder dermed registeret ikke kun virksomheter som er godkjent, jf. ordlyden i forskriften § 6, men også virksomheter med søknad til behandling eller som ikke har fått innvilget søknaden. Departementet vurderer at et av poengene med registeret da det ble innført var å gi kjøpere av renholdstjenester informasjon hvorvidt en virksomhet hadde godkjenning eller om virksomheten hadde søkt uten å få innvilget godkjenning. Departementet foreslår at ordlyden i § 6 endres, slik at ordlyd og praksis er sammenfallende.

Av forskriften § 15 første ledd fremgår følgende om søknadsprosedyren:

Virksomheten skal sende søknad om godkjenning sammen med dokumentasjon som nevnt i § 5 første og annet ledd til Arbeidstilsynet. Søknad om HMS-kort skal samtidig sendes til kortutsteder.

I henhold til Arbeidstilsynets praksis foretar Arbeidstilsynet først en prekvalifisering av virksomheten ved å vurdere om den oppfyller kravene i § 5. Deretter får virksomheten beskjed fra Arbeidstilsynet om at de kan sende bestilling av HMS-kort til kortutsteder. Arbeidstilsynet fatter til slutt vedtak om godkjenning når samtlige kort er bestilt og utstedt. Søknad om godkjenning og søknad om HMS-kort sendes dermed ikke samtidig. Departementet vurderer at det er hensiktsmessig med en slik to-trinnsprosedyre, og foreslår at ordlyden i forskriften endres slik at den er i samsvar med eksisterende forvaltningspraksis.

Kjøp av renholdstjenester er blant annet regulert i forskriften § 17 første ledd:

Kjøp av renholdstjeneste er kun tillatt fra virksomhet som er registrert, jf. § 6.

I gjeldende forskrift følger det ikke direkte av ordlyden at virksomheter med søknad til behandling lovlig kan tilby renholdstjenester. Dette ble imidlertid tydelig lagt til grunn i forarbeidene til

forskriften. Av § 17 følger det at kjøp av renhold kun er tillatt fra virksomhet *som er registrert*. Gjeldende ordlyd er upresis siden også virksomheter som har fått avslått søknad om godkjenning inngår i registeret. Departementet foreslår at gjeldende rett tydelig bør fremgå direkte av ordlyden i forskriften og foreslår dermed at ordlyden endres til at kjøp av renhold kun er tillatt fra virksomhet *som er godkjent eller har søknad om godkjenning til behandling*. Om § 17 annet ledd, se omtale i høringsnotatet punkt 5.

I henhold til Arbeidstilsynets forvaltningspraksis må virksomheter som ikke hadde ansatte da godkjenning ble gitt, søke på nytt dersom virksomheten senere får ansatte. Kravet følger forutsetningsvis av forskriften § 7 som oppstiller plikt for virksomheten til årlig å sende melding om at kravene som følger av § 5 fortsatt er oppfylt. Tilsvarende gjelder også andre faktiske endringer i virksomheten som innebærer at vilkårene i § 5 ikke lenger er oppfylt. Departementet foreslår atplikten til å søke på nytt ved endrede faktiske forutsetninger bør følge direkte av ordlyden i § 8.

6.3 Forslag til ordlyd

Departementet foreslår at forskriften § 5 fjerde ledd endres, endringene er markert med kursiv:

(4) Virksomheten må oppfylle pålagt rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker i henhold til *skatteforvaltningsloven § 7-6*.

Departementet foreslår at forskriften § 6 første ledd endres og at tittelen til paragrafen endres. Endringene er markert med kursiv:

§ 6. Register over *renholdsvirksomheter*

(1) Arbeidstilsynet skal føre et register over renholdsvirksomheter som er godkjent etter § 5, *har søknad til behandling eller ikke har fått innvilget godkjenning*. *Renholdsvirksomheter som inngår i registeret står oppført med en av følgende statuser:*

- *Godkjent med ansatte*
- *Godkjent uten ansatte*
- *Søknad under behandling*
- *HMS-kortbestilling under behandling*
- *Ikke godkjent*

Departementet foreslår en mindre endring i § 8 første ledd, nytt andre ledd og endring i tittelen til paragrafen, endringen er markert med kursiv:

§ 8. Endring i vilkårene for godkjenning og *endrede faktiske forhold* – virkning for godkjente virksomheter

(1) Dersom det gjøres endringer i bestemmelser som ligger til grunn for vilkårene for godkjenning, eller fastsettes nye vilkår, vil endringene også gjelde for virksomhet som allerede er godkjent. Arbeidstilsynet kan innhente dokumentasjon på at nye vilkår er oppfylt.

(2) *Dersom det gjøres faktiske endringer i virksomheten som innebærer at vilkårene i § 5 ikke lenger er oppfylt, plikter virksomheten å søke om ny godkjenning.*

Departementet foreslår at forskriften § 15 første ledd endres, endringen er markert med kursiv:

(1) Virksomheten skal sende søknad om godkjenning sammen med dokumentasjon som nevnt i § 5 første og annet ledd til Arbeidstilsynet. *Søknad om HMS-kort sendes til kortutsteder etter at Arbeidstilsynet har gitt melding til virksomheten om at vilkårene i § 5 er oppfylt.*

Departementet foreslår at forskriften § 17 første ledd endres, endringen er markert med kursiv:

(1) Kjøp av renholdstjeneste er kun tillatt fra virksomhet som *enten er godkjent, har søknad om godkjenning til behandling eller har HMS-kortbestilling til behandling*, jf. § 6.

7 EØS-rettslig vurdering

Departementet foreslår innføring av plikt for godkjente virksomheter til å sende inn dokumentasjon hvert tredje år. Arbeidstilsynet har etter gjeldende rett hjemmel til å etterspørre denne informasjonen ved gjennomføring av tilsyn.²⁰ Forslaget innebærer at Arbeidstilsynet vil gjennomføre kontroll med godkjente virksomheter hvert tredje år. Det fremmes også forslag om innføring av mulighet til at Arbeidstilsynet kan avvise søknader dersom ulike vilkår er oppfylt. I tillegg foreslås mindre materielle og tekniske endringer i ordningen.

Endringsforslagene som nå fremmes innebærer mindre justeringer av den eksisterende godkjenningsordningen. Endringene innebærer ikke en endring av innretningen på godkjenningsordningen. Departementets EØS-rettslige vurdering av gjeldende godkjenningsordning, jf. punkt 2.2 er dermed fortsatt gyldig og relevant. Departementets vurdering er at godkjenningsordningen med foreslåtte endringer fortsatt vil være forenelig med EØS-retten.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om at renholdsvirksomheter med godkjenning hvert tredje år må sende inn dokumentasjon på at vilkårene fortsatt er oppfylt anses som et lite inngripende krav overfor virksomhetene. Det vil trolig verken være kostnads- eller tidkrevende. En betydelig andel av virksomhetene benytter Altinn for å sende inn årlig melding. Altinn har nødvendig funksjonalitet til at samme portal også kan benyttes til innsending av dokumentasjon hvert tredje år. For virksomhetene vil det være lite tidkrevende å sende inn nødvendig dokumentasjon via Altinn. Samtidig er det en fordel at innsendingen kan skje via Altinn, som er en portal de fleste virksomheter allerede benytter og dermed kjenner fra før. Forslaget innebærer at Godkjenningssenheten i Arbeidstilsynet vil gjennomføre kontroll med virksomheter. I løpet av en treårsperiode vil det dermed være gjennomført kontroll ved samtlige godkjente virksomheter. Kostnadene ved kontroll av dokumentasjon innsendt fra virksomhetene, er betraktelig mindre enn kostnadene med stedlig tilsyn. Informasjon som fremkommer i forbindelse med innsending av informasjon hvert tredje år, vil kunne gi informasjon om hvilke virksomheter Arbeidstilsynet bør gjennomføre stedlig tilsyn hos.

²⁰ Arbeidsmiljøloven § 18-5

Forslaget om at Arbeidstilsynet gis adgang til å kunne avvise gjentatte søknader antas ikke å innebære noen økonomiske eller administrative konsekvenser. Det finnes ikke eksakte tall på omfanget av virksomheter som søker gjentatte ganger, men Arbeidstilsynet erfarer at det dreier seg om få virksomheter.

Forslaget om ulike mindre endringer som vil bidra til at ordlyden i forskriften oppdateres og tydeliggjøres mht. gjeldende forvaltningspraksis, og vil ikke innebære økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslagene vil heller ikke samlet sett innebære økonomiske og administrative konsekvenser.

9 Forskriften med forslag til endringer markert med kursiv

Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1. Formål

Forskriftens formål er å ivareta sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i renholdsvirksomheter.

§ 2. Virkeområde

Forskriften gjelder for renholdsvirksomheter. Med renholdsvirksomhet forstås virksomhet som helt eller delvis tilbyr renholdstjenester, herunder leier ut personer som utfører renholdstjenester.

§ 3. Krav om godkjenning

Renholdsvirksomheter skal være godkjent av Arbeidstilsynet.

§ 4. Godkjenningsregister og HMS-kort

Godkjent virksomhet skal innføres i et eget register, jf. § 6, og få utstedt HMS-kort til sine arbeidstakere etter reglene i kapittel 3.

Kapittel 2. Godkjenningsordning

§ 5. Vilkår for godkjenning

(1) Virksomheten skal legge frem dokumentasjon som viser at virksomheten:

- a) oppfyllerplikten til å ha godkjent bedriftshelsetjeneste i henhold til arbeidsmiljøloven § 3-3,
- b) oppfyller kravet om vernetjeneste i henhold til arbeidsmiljøloven kapittel 6 og 7,
- c) har skriftlige arbeidsavtaler i henhold til arbeidsmiljøloven § 14-5 og § 14-6 for alle grupper av ansatte i virksomheten,
- d) oppfyller vilkårene i til enhver tid gjeldende forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsvirksomheter og,
- e) har en ordning som sikrer arbeidstakerne økonomisk kompensasjon i tilfelle yrkesskade.

(2) For virksomhet med utenlandsk arbeidstaker fra land utenfor EØS-området skal det dokumenteres at arbeidstakeren har oppholdstillatelse i den grad det er påkrevet for det aktuelle arbeidsforholdet. Tilsvarende gjelder for innehaver av enkeltmannsforetak fra land utenfor EØS-området.

(3) Virksomheten må sørge for at pålagte registreringsplikter i følgende offentlige registre er oppfylt:

- a) Enhetsregisteret
- b) Foretaksregisteret
- c) Det sentrale folkeregisteret. Personer som er bosatt på Svalbard skal oppfylleplikten til å være registrert i registeret over befolkningen på Svalbard, jf. forskrift 4. februar 1994 nr. 111
- d) Merverdiavgiftsregisteret
- e) Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret.

(4) Virksomheten må oppfylle pålagt rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker i henhold til *skatteforvaltningsloven § 7-6*.

(5) Bemanningsforetak, jf. forskrift 4. juni 2008 nr. 541 om bemanningsforetak § 1, må være registrert i Arbeidstilsynets register over bemanningsforetak.

§ 6. Register over *renholdsvirksomheter*

(1) Arbeidstilsynet skal føre et register over renholdsvirksomheter som er godkjent etter § 5, *har søknad til behandling eller ikke har fått innvilget godkjenning. Renholdsvirksomheter som inngår i registeret står oppført med en av følgende statuser:*

- *Godkjent med ansatte*
- *Godkjent uten ansatte*
- *Søknad under behandling*
- *HMS-kortbestilling under behandling*
- *Ikke godkjent*

(2) Registeret skal være offentlig tilgjengelig.

(3) Arbeidstilsynet kan fastsette nærmere bestemmelser om registeret.

§ 7. Krav om årlig melding og dokumentasjon hvert tredje år

(1) Godkjente virksomheter skal innen 31. januar hvert år sende melding til Arbeidstilsynet som bekrefter at virksomheten fortsatt fyller kravene til godkjenning etter § 5. *Kravet om årlig melding gjelder ikke det året virksomheten har plikt til å sende inn dokumentasjon i henhold til andre ledd.*

(2) *Godkjente virksomheter skal hvert tredje år sende dokumentasjon til Arbeidstilsynet som viser at virksomheten fortsatt fyller kravene til godkjenning etter § 5. Fristen for å sende inn dokumentasjon er hvert tredje år fra dato for vedtak om godkjenning.*

(3) Dersom virksomheten unnlater å oppfylle kravet i første eller andre ledd kan godkjenningen tilbakekalles, og status for virksomheten i registeret blir endret til ikke godkjent. Før endring av status i registeret foretas, skal virksomheten varsles. Dersom den ikke innen en frist som er gitt i varslet, oppfyller kravet om melding etter første ledd eller kravet om dokumentasjon etter andre ledd.

§ 8. Endring i vilkårene for godkjenning og endrede faktiske forhold – virkning for godkjente virksomheter

(1) Dersom det gjøres endringer i bestemmelser som ligger til grunn for vilkårene for godkjenning, eller fastsettes nye vilkår, vil endringene også gjelde for virksomhet som allerede er godkjent. Arbeidstilsynet kan innhente dokumentasjon på at nye vilkår er oppfylt.

(2) *Dersom det gjøres faktiske endringer i virksomheten som innebærer at vilkårene i § 5 ikke lenger er oppfylt, plikter virksomheten å søke om ny godkjenning.*

Kapittel 3. Bestemmelser om HMS-kort

§ 9. Plikt til å ha HMS-kort

Virksomhet som blir godkjent i henhold til § 5 skal sørge for at arbeidstakere som utfører renholdsarbeid har HMS-kort utstedt av en kortutsteder utpekt av departementet. Plikten til å ha HMS-kort gjelder tilsvarende for innehaver av enkeltpersonforetak som ikke sysselsetter arbeidstakere.

§ 10. Utstedelse av HMS-kort

(1) Departementet er behandlingsansvarlig i henhold til personopplysningsloven § 2 nr. 4. Ved utstedelsen av HMS-kort opptrer kortutsteder på vegne av departementet.

(2) Kortutsteder skal påse at virksomheten oppfyller kravene i § 5, og foreta identitetskontroll av arbeidstaker før HMS-kort utstedes.

(3) Kortutsteder skal gi melding til Arbeidstilsynet om at HMS-kort er utstedt.

(4) Kortutsteder skal opprette og føre et register over godkjente HMS-kortbestillere.

(5) Kortutsteder skal opprette og føre et register over alle utstedte kort, med tilhørende data.

§ 11. Kortets gyldighet, kontroll og inndragning

(1) HMS-kortet utstedes for en periode på to år. Kortet er kun gyldig så lenge ansettelsesforholdet består.

(2) Den som er omfattet av oppregningen i § 13 annet ledd, kan gjennom oppslag i registrene nevnt i § 5 tredje ledd undersøke om registerpliktene etter § 5 tredje ledd er oppfylt. Dersom oppslaget gir grunn til å tro at registerpliktene ikke er oppfylt, skal det gis melding til Arbeidstilsynet eller Petroleumstilsynet, og kortinnehaverens arbeidsgiver.

(3) Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet, skattemyndighetene og politiet kan inndra HMS-kort som er ugyldige fordi virksomhetens godkjenning er tilbakekalt, kortets gyldighetsperiode er utløpt, arbeidsforholdet eller virksomheten er opphørt, eller dersom kortet eller bruken av kortet av andre grunner er ugyldig. Inndratte kort skal innleveres til kortutsteder for makulering.

§ 11a. Arbeidsgivers plikt til å innlevere HMS-kort

Ved tilbakekall av godkjenning etter § 7 annet ledd eller § 19, ved opphør av arbeidsforholdet eller virksomheten, eller etter utløpet av kortets gyldighetsperiode, skal renholdsvirksomheten straks sørge for at HMS-kortet innleveres og sendes til kortutsteder for makulering.

§ 12. Krav til opplysninger på HMS-kortet

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

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

§ 13. Kortinnehavers ansvar

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

(2) HMS-kortet skal bæres godt synlig og skal på oppfordring vises til Arbeidstilsynet, skattemyndighetene, politiet, oppdragsgiver, verneombud og hovedbedrift med ansvar for samordning etter arbeidsmiljøloven § 2-2.

§ 14. Tap av HMS-kort

(1) Ved tapt eller stjålet HMS-kort skal kortinnehaveren umiddelbart gi melding til virksomheten. Virksomheten skal straks melde fra til kortutsteder slik at kortet gjøres ugyldig og nytt kort utstedes. Tilsvarende gjelder for innehaver av enkeltpersonforetak som ikke sysselsetter arbeidstakere.

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

Kapittel 4. Søknad om godkjenning og HMS-kort

§ 15. Søknadsprosedyrer

(1) Virksomheten skal sende søknad om godkjenning sammen med dokumentasjon som nevnt i § 5 første og annet ledd til Arbeidstilsynet. *Søknad om HMS-kort sendes til kortutsteder etter at Arbeidstilsynet har gitt melding til virksomheten om at vilkårene i § 5 er oppfylt.*

(2) Virksomheten plikter å sørge for nødvendig identitetskontroll av arbeidstakeren før søknad om godkjenning og HMS-kort.

(3) HMS-kort kan bare bestilles av ansatte i, eller innehaver av, virksomheten som skal utføre arbeidet HMS-kortet er knyttet til.

§ 16. Vedtak etter forskriften

(1) Arbeidstilsynet treffer vedtak om godkjenning av renholdsvirksomhet.

(2) Vedtak om godkjenning, tilbakekall av godkjenning og *avvisning av søknad uten realitetsbehandling* etter denne forskrift er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2.

(3) *Arbeidstilsynet kan avvise søknaden uten realitetsbehandling dersom virksomheten har søkt om godkjenning tidligere og Arbeidstilsynet vurderer at virksomheten ved ny søknad forsøker å omgå krav i forskriften.*

Kapittel 5. Kjøp av renholdstjeneste

§ 17. Kjøp av renholdstjeneste

(1) Kjøp av renholdstjeneste er kun tillatt fra virksomhet som *enten er godkjent, har søknad om godkjenning til behandling eller har HMS-kortbestilling til behandling*, jf. § 6.

(2) Dette gjelder likevel ikke for forbruker som kjøper renholdstjeneste til privat bruk, jf. lov om forbrukerkjøp § 1.

Kapittel 6. Tilsyn og sanksjoner

§ 18. Tilsyn med at vilkårene for godkjenning er oppfylt

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskrift overholdes, og gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak som ellers er nødvendige for gjennomføring av forskriften, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 18.

Petroleumstilsynet har innenfor sitt myndighetsområde tilsvarende myndighet som nevnt i første ledd.

§ 19. Tilbakekall av godkjenning

Dersom vilkårene for godkjenning ikke lenger er oppfylt kan Arbeidstilsynet tilbakekalle godkjenningen, og slette virksomheten fra registeret over godkjente virksomheter.

§ 20. Straff

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

Kapittel 7. Avsluttende bestemmelser

§ 21. Ikrafttredelse

Forskriften gjelder fra 1. september 2012, med unntak av § 18 – § 20 som gjelder fra 1. desember 2012.