

Arbeids- og sosialdepartementet
PB 8019

31.08.2017

Saksbehandler: H.Bjørge

Klargjøring av virkeområdet til ordningen med regionale verneombud (hotell, restaurant, renhold m.m)

Det vises til utsendt høringsnotat om "klargjøring av virkeområdet til ordningen med regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen og renholdsbransjen".

For NHO Service sitt vedkommende er det først og fremst renholds- og kantine/serveringsvirksomheter, samt vikarvirksomhet som berøres.

Vi er kjent med at en del bedrifter har opplevd ordningens virkeområde som uklar og flere har opplevd virkeområde og beregning av avgift som unødvendig krevende.

Det er positivt at departementet følger opp med høring om presisering av virkeområdet. NHO Service har over lengre tid oppfattet praksisen som problematisk. Særlig gjelder dette avgiftsberegningen utenfor de primære bransjegruppene. Praksisen rundt dette er blitt opplevd som uforutsigbar, tilfeldig og uklar. Det er viktig med tydeligere lovhjemmel og mest mulig forutsigbare kriterier ved eventuelt lovfestet skjønnsutøvelse om bedriften er omfattet av særavgiften.

Det vises også til NHO Service vedlegg i nylig høringssvar til ASD d.å. om endringer i godkjenningsordningen til renhold. Dette oversiktsnotatet vedlegges også denne høringen. I notatet fremgår det at bestemmelsene til virkeområdet for godkjenningsordningen, reglene om allmenngjøring på renholdsområdet og RVO er alle forskjellige. Dette til tross for at kjernen i hvem omfattes, er ment å være lik. I tillegg har RVO ordningen åpnet for et skjønn, langt utover ordlyden i forskriften, både med hensyn til hvilke virksomheter som omfattes og i praksis hvor mye den enkelte bedrift skal betale inn til ordningen.

Overnevnte forskjeller skaper usikkerhet for små og større bedrifter som skal innrette seg etter reglene og det oppleves uheldig for bedrifter å bli beskyldt for å bryte reglene. Det vil f.eks. være mange faser i et forretningskonsept og mange endrer forretningsaktiviteter underveis. Det etablerte systemet gir vanskelige kår for likebehandling og forutsigbarhet, herunder hvordan bedriften skal forstå og praktisere beregningen for avgift i blandet forretningsvirksomhet.

I denne sammenheng skal det nevnes at fondsstyret er satt sammen av de partene i arbeidslivet som er mest berørt av reguleringen. I så måte har andre typer bedrifter, som legitimt har utfordret om de er omfattet eller ikke, stilt spørsmål om hvilken interesse fondet har for å begrense virkeområde ovenfor bedrifter i randsonen - når det kan påvirke finansieringen hos de som uansett er omfattet. NHO Service har prinsipiell forståelse for disse synspunktene, og er generelt kritisk tilsvarende innretninger når det praktiske

avgiftsnivået eller gebyrer generelt blir bestemt av samme myndighet som har ansvaret for finansiering til drift. Tydelighet om virkeområdet, kombinert med å være representert i beslutningsstrukturen er en medvirkende årsak til hvor stor tilliten til eventuelle skjønsmessige vurderinger blir. Prinsipielt bør det unngås at bedrifter i praksis ved utvidende tolkning av virkeområde, får skjønsmessig avgjort om de faller innenfor ordningen av samme organ som har ansvar for å finansiere omfanget av drift.

NHO Service er derfor positiv til et arbeid om tydeliggjøring av ordlyden og praksis, samt at hensynet til legalitetsprinsippet løftes frem. Dette gjelder spesielt de virksomhetene som skal falle utenfor betalingsordningen.

Utfordrende avgrensingsarbeid

Som påpekt i tidligere henvendelser til departementet, så ser NHO Service i likhet med NHO Reiseliv utfordringer med bedrifter som bevisst eller ubevisst kommer feil ut i registreringen i brønnøysundregisteret. Denne problemstillingen utfordres også av NAF. Av den grunn har vi påpekt at arbeidet med avgrensingen er krevende uten nærmere analyse, og at regelarbeidet krever innspill og dialog med berørte parter. Det er derfor viktig at partene knyttet til ordningen, samt bedrifter for øvrig får uttale seg gjennom høringen. At departementet endret oppfatning for behovet om egen høring var derfor både fornuftig og nødvendig.

RVO ordningen er som kjent omstridt og av den grunn vil NHO Service først minne om de prinsipielle sidene som innebærer at ordningen bør opphøre. Dette fremgår under punkt 1 nedenfor, av NHOs opprinnelige høringsbesvarelse i 2009 og NHO Service høringssvar i 2015. Under punkt 2 kommenteres høringens konkrete forslag. Under punkt 3, foreslår NHO Service en alternativ metodikk for virkeområde knyttet til renhold og serveringsvirksomhet. Forslaget løser ikke alle tolkningsutfordringer, men harmoniserer virkeområdet med annet sentralt lovverk. NHO Service er også for å sette gebyret likt for alle som skal betale inn til ordningen. Dette for å unngå uforholdsmessig ressursbruk ved kontroll om lik innrapportering av lønnsutgiftene for blandet forretningsdrift.

1. Regional verneombudordningen er prinsipielt uheldig

I likhet med NHO Reiseliv, er NHO Service av den oppfatning at forvaltning og håndheving av norsk lov på dette området skal utføres av ordinær tilsynsmyndighet, samt finansieres av fellesskapet. Ordningen finansieres i dag av bedrifter som utøver de aktiviteter fondet mener er tilstrekkelig knyttet til forskriftens listede NACE-koder.

NHO Service mener at RVO ordningen tar mye oppmerksomhet og ressurser fra den ordinære tilsynsmodellen, bedrifter og organisasjoner, uten å ha et tilstrekkelig potensial i arbeidet mot useriøse bedrifter. På renholdsområde bør det også legges vekt på at RVO ble innført før godkjenningsordningen for renholdbransjen var utviklet. For NHO Service fremstår RVO som et lite målrettet institutt mot hva som er de store problemene innen bransjene.

Ressursene bør generelt brukes på å forsterke mekanismene rundt godkjenningsordningen, som sammen med allmenngjøringsinstituttet, bidrar til et mer oversiktlig og profesjonelt marked. Disse to ordningene gir et bedre samspill mellom partene i arbeidslivet, arbeidstilsyn og den enkelte bedrift. Dette er forutsetninger for å komme styrket ut i kampen mot arbeidslivskriminalitet.

Tilsvarende er et bedre organisert samarbeid mellom ulike myndigheter som Politiet, Skatteetaten, Tolletaten, NAV og Arbeidstilsynet (Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter) helt nødvendig prioritering for å oppnå effekt mot den mest alvorlige kriminaliteten og påfølgende konkurransevridning.

Det skal også nevnes at arbeidsplasser i kantiner ikke fremstår som spesielt mer utsatte enn annet næringsliv. Vi stiller derfor spørsmål om hensikten ved å inkludere kantiner i ordningen.

NHO Service hovedkonklusjon er at ordningen bør avvikles.

2. Kommentar til forslaget

NHO Service deler departementets syn om hvorfor bedrifter bør kunne forholde seg mer direkte til forskriftens ordlyd når det gjelder hvem som er omfattet av reguleringen.

I denne sammenheng legger vi til grunn våre prinsipielle innvendinger mot RVO ordningen og at en uhjemlet utglidning av ordningen, er lite ønskelig.

Tilsvarende er det et prinsipielt syn at bedrifter på forhånd skal kunne vurdere om de er omfattet av et avgiftsregelverk, samt gis rimelige forutsetninger til å vurdere hvordan eventuell skjønnsutøvelse faller ut for deres bedrift.

Videre bør beslutningskompetanse knyttet til hvem og hvor mye som skal betale inn til bransjetiltak gjennom særavgifter, i størst mulig grad være nøytral og frikoblet fra det organet som har ansvar for omfanget av tiltakene.

Det skal nevnes at dette ikke gjelder uforbeholdent. Det er blant annet klagemuligheter etter prinsippene i forvaltningsloven som igjen kan sies å motvirke enkelte av de uheldige sidene med dagens praksis.

For øvrig vises det til vedlegg om ulike definisjoner på virkeområdet innen godkjenningsordningen for renhold, RVO forskriften og allmenngjøringsreglene. Vedlegget er en kopi av notatet som nylig ble med høringssvar til endringer i godkjenningsordningen for renhold.

Uttømmende NACE-kodelisting

NHO Service oppfatter forslag til uttømmende NACE-kode registrering som en noe tydeligere lovregulering, og har forståelse for departementets utgangspunkt. NACE – kode systemet er innarbeidet i denne spesifikke forskriften, samt at virkeområdereguleringen blir av samme type for alle av de bransjene som skal reguleres av RVO ordningen.

NACE-koder manglende sammenheng med reguleringsformålet

Nomenklatursystemet er dog utviklet for statistikkformål. Det er ingen direkte sammenheng mellom utvikling av NACE-koder for statistiske formål og flere av de underliggende næringene som RVO ressursene skal anvendes på. F.eks. omfatter NACE-kodene for renhold: rydding av snø og is, skadedyrbekjempelse, innvendig renhold av tanker på tankvogner og tankskip mv. Dette oppfatter vi som eksempler på at NACE-kodene har sitt eget avgrensingsproblem. Det er her ikke sammenheng mellom kodene og de bakenforliggende problemene for næringene som skal være i fokus for ordningen.

Ordningen med eksplisitt NACE-kodehenvisning må derfor også raffineres ytterligere, dersom den skal få et mer presist nedslagsområde. NHO Service utelukker ikke at dette kan både bety å avgrense NACE-kodene mer detaljert eller supplere - om dagens bransjekoder som er for snever til å favne nærmest identiske forretningsaktiviteter. Det avgjørende er at det bør foreligge en dokumentasjon som tilsier at useriøsiteten eller utbredelsen av den systematiske manglende kompetansen blant bedrifter, er den samme som i et tilgrensende forretningsområde som er direkte regulert av ordningen. Det er ingen god begrunnelse for omfanget av en særavgift, at den egentlig ikke er bedre fundert - enn at forretningsaktivitetene er gruppert og listet opp i et nomenklatursystem for statistikkformål.

3. Regulering av forretningsaktivitet fremfor NACE-kode registrering

I lys av problemstillingene ovenfor og utfordringene som følger innenfor f.eks renholdsområde hvor tre sentrale forskrifter på samme forretningsområde har ulikt virkeområde, vil NHO Service foreslå et alternativ og det er at NACE-kode metoden byttes ut med henvisning til Serveringsloven og Godkjenningsordningen (for disse forretningsaktivitetene).

Begge disse lovgivningene relaterer seg til "aktivitet" fremfor "selvklassifisering". Lovgivningen er også knyttet opp til at aktiviteten er forbudt, med mindre tillatelse er gitt. Det er et etablert forvaltningssystem som gir større muligheter for likbehandling og sammenheng med øvrig næringslovgivning.

En slik avgrensingsmetode vil redusere antall virkeområdebestemmelser for de bedrifter som berøres, samt at reguleringsområde sees i sammenheng med andre forvaltningsmyndigheters oppgaver til de spesifikke næringsområdene. Det vil også gi avstand mellom de myndigheter som håndhever virkeområdet for aktiviteten og finansiering av RVO ordningen.

NHO mener derfor det er en fornuftig diskusjon om det er "aktiviteten" eller "klassifiseringen i registeret" som skal avgjøre om bedriften er omfattet avgiftspliktig.

Forslag: NHO Service mener at, der det er mulig, bør endre NACE-kodemethoden til henvisning til "aktivitetsloven". F.eks. når det gjelder renhold kan det vises til Godkjenningsordningens virkeområdebestemmelse §2.

Godkjenningsordningen for renhold lyder:

§2. Virkeområde

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

Tilsvarende for serveringsvirksomhet, kan det vises til Serveringslovens §2.

NHO Service er kjent med at Serveringsloven er foreslått opphevet, men antar at det er mulig å benytte den allerede innarbeide virksomhetsbestemmelsen på en hensiktsmessig måte. NHO Service er klar over at også denne metodikken har avgrensingsutfordringer, men det fremstår som påkrevet at virkeområdet mellom RVO ordningen og helt sentral lovgivningene på de nevnte områdene blir harmonisert.

Avgiftsgrunnlaget for regionale verneombud bør uansett endres

Verneombudsordningen finansieres ved at arbeidsgiverne betaler en avgift på 0,065 % av brutto lønnsutgifter, inkludert lønnskostnader for ansatte som arbeider med administrasjon. Minimumsavgiften er på 250 kroner.

NHO Service registrerer fondets vedtak om at bedriftene kun skal betale minstegebyr for neste periode.

Det er likevel en mulighet i forskriften å gjenoppta tidligere avgiftsberegning opp til 0,0065 prosent av lønsmassen. NHO Service har tidligere pekt på at avgiftsberegningen i seg selv har bidratt til å sette problemene rundt virkeområdet på spissen. Ikke minst for en alminnelig bemanningsbedrift eller bedrifter som har flere typer forretningsdrift.

Det er opplagt at det må være likhet mellom alle som skal betale inn og det skal gis muligheter til å føre kontroll. Det vil redusere utfordringene betraktelig i forhold til likebehandling, og ikke minst ressursbruken for å sikre lik praksis, dersom beløpet settes fast.

NHO Service mener derfor at reguleringen for avgiftsnivået bør settes i et fast beløp, da det relative avgiftsnivået ikke er spesielt godt begrunnet.

Avslutningsvis skal det nevnes at NHO Service ser utfordringer i de ulike måter å avgrense forskriften på. NHO Service imøteser ytterligere dialog, dersom departementet ønsker å vurdere de ulike alternativene grundigere før beslutning.

Vennlig hilsen

NHO Service



Anne-Cecilie Kaltenborn

Administrerende direktør

Kilder:

NHOs høringsuttalelse, datert 26. oktober 2009, [Erfaringer fra ordningen med regionale verneombud, ECON 2007](#), Vurdering av rettsgrunnlaget for forskrift om regionale verneombud, datert 1. februar 2011, av Wiersholm v/ Anders Rysdal.

Vedlegg 1 (Notat Godkjenningsordningen/renhold)

Nærmere om de ulike virkeområdene

- Virkeområdet til godkjenningsordningen lyder i

§2. Virkeområde

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

§5 Vilkår for godkjenning

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

Virkeområdet er definert ut fra aktivitet. Ordlyden omfatter blant annet renholdere som leies ut. Selv om renhold i egenregi ikke er omfattet av godkjenningsordningen, så kan ordlyden gi inntrykk av at en bemanningsvirksomhet som leier ut to vikarer til renholdsoppgaver i egenregi må følge alle kravene i godkjenningsordning. Ofte gjelder dette kortere og sporadiske oppdrag. Det er også flere av kravene i godkjenningsordningen som ikke er tilpasset en bemanningsvirksomhets utleie av vikarer i egenregi. Som følge av likebehandlingsreglene i arbeidsmiljøloven for denne spesifikke bransjen, så skal blant annet lønns- og sentrale arbeidsvilkår til den utleide følge innleiebedriften og ikke allmenngjøringsreglene. HMS-kort er heller ikke pålagt i egenregi.

For å hindre et større omfang av bedrifter som spekulerer i omgåelsessituasjoner kan det likevel være riktig at ordlyden godkjenningsordningen er noe videre formulert enn det som er forskriftens egentlige nedslagsfelt. Likevel, så virker hele innretningen noe overdrevet for formidling av vikarer til egenregi, når først ikke egenregi i seg selv er omfattet. Spørsmålet er om ikke godkjenningsordningens virkeområde på dette punkt bør presiseres i bestemmelsen eller offisiell veiledning, for å hindre forskjellig praksis av bedrifter eller unødvendig vidt nedslagsfelt.

Det vises også til at det gjelder egne transparenskrav til bemanningsvirksomheter, som f.eks. bemanningsregisteret og likebehandlingsreglene. Det understrekes at dersom bemanningsvirksomheten i realiteten omsetter renholdstjenester, vil den som enhver annen bedrift uansett måtte forholde seg til reglene som gjelder for salg av renholdstjenester.

- Virkeområdet til RVO – som omfatter fondsavgift (renhold) lyder i

§ 6-1. Virkeområde

Dette kapitlet gjelder for alle virksomheter, herunder virksomheter som ikke sysselsetter arbeidstakere, som er omfattet av 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:

....

h) rengjøringsvirksomhet.

Av RVOs hjemmesider heter det: *Vedrørende virkeområde for ordningen; Etter avklaring med departementet har ordningen fra 2014, foruten å omfatte alle virksomheter med avgiftspliktig næringskode (NACE-kode 1) innen overnatting (55.), servering (56) og renhold (81.), også omfattet alle virksomheter med sekundær næringskode (NACE-kode), virksomheter som har søkt/skulle ha søkt om godkjenning for renholdsvirksomheter og virksomheter som har søkt/skulle ha søkt om serverings-/skjenkeløyve. Se departementets brev: 28.09.12 og 23.12.13*

Forskriftens virkeområde er vanskelig tilgjengelig for de aller fleste. Private bedrifter bør normalt forstå ut fra ordlyden i hjemmelsgrunnlaget om de er gjenstand for særskilte offentlige avgifter eller ikke. I dette tilfelle viser forskriften til om bedriften er "... omfattet av følgende næringsgrupperinger ..",. Dette forstås som utvalgte NACE-koder. Slike kodesystem definerer kategorier næringsaktiviteter, men også avgrensner hvilke aktiviteter som skal tilhøre gruppen. Å fravike ordlyden til å omfatte bedrifter som "har søkt" renholdsgodkjenning" etter en annen forskrift er kanskje en praktisk kobling, men rettslig betenkelig når bedriften er oppført med riktige NACE-koder (som er det gjeldende systemet for avgrensning i forskriften).

Når det gjelder krav om private rettssubjekters betaling til særskilt opprettede fond, reiser det spørsmålet om hvor langt offentlige myndigheter kan bevege seg bort fra ordlyden i uttalt virkeområdet. Tilsvarende, hvordan bedriftene for øvrig må forholde seg til de myndigheter som har kompetanse etter RVO ordningen.

Sanksjonene som bedriftene møter ved påstand om brudd på manglende betaling av avgift, er pengekrav med forenklete og offensive inndrivelsesmuligheter. Dette er et styrkeforhold i det offentliges favør som skjerper kravet til dekkende ordlyd i hjemmelsgrunnlaget. Hvis omfanget knyttet til ordlyden ikke er oppdatert eller formålstjenlig, bør endringene skje etter høring og eventuell forskriftsendring.

- Virkeområdet til allmenngjøringsforskriften (renhold)

§ 2. Virkeområde og gjennomføringsansvar

Forskriften gjelder for private bedrifter som driver salg av renholdstjenester.

Forskriften gjelder for ansatte i slike bedrifter som utfører renhold.

Forskriften gjelder ikke for ansatte i bedrifter som er omfattet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett.

...

Allmenngjøringsforskriften er i virkeområdebestemmelsen begrenset til private bedrifter som bedriver salg av renholdstjenester. I motsetning til ordlyden i forskrift om godkjenningsordning av renholdsvirksomhet mv. så faller f.eks. bemanningsbedrifters utleie av renholdsvikarer til egenregi klart utenfor selve ordlyden.

I lys av kommentarene til de tre forskriftene ovenfor, ønsker NHO Service å se på om erfaringene knyttet avgrensingene i de ulike virkeområdene kan tilsi korrigeringer i forskriftstekstene. Dette er imidlertid et presisjonsarbeid. Fremfor å liste opp ulike alternativ i dette høringssvaret, er det mest formålstjenlig at det blir tilrettelagt for et slikt arbeid i departementet med nær involvering av bransjeprogrammet.