

Rolf K. Andersen, Mona Bråten,  
Kristine Nergaard og Sissel C. Trygstad

# «Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke»

Evaluering av godkjenningsordningen i renhold





Rolf K. Andersen, Mona Bråten,  
Kristine Nergaard og Sissel C. Trygstad

**«Vi må ha is i magen og  
la tiltakene få virke»**

Evaluering av godkjenningsordningen i renhold

© Fafo 2016

ISBN 978-82-324-0300-4 (papirutgave)

ISBN 9978-82-324-0301-1 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	7
<b>1 Innledning .....</b>	<b>19</b>
Bakgrunn: en utsatt bransje «satt under administrasjon» .....	20
Problemstillinger og metodisk tilnærming .....	24
Rapportens oppbygging .....	32
<b>2 Godkjenningsordningen.....</b>	<b>35</b>
Organisatoriske betingelser .....	35
Sakens gang.....	38
Saksbehandlingen i tall.....	47
Godkjenningsordningen og tilsyn.....	52
Oppsummering.....	55
<b>3 Partenes og tilsynets vurdering .....</b>	<b>57</b>
Utviklingen etter 2011 – «Endringer tar tid!».....	57
Hvem er kundene til de useriøse? .....	64
Er det behov for endringer av godkjenningsordningen? .....	66
Oppsummering.....	69
<b>4 Hva mener renholdsvirksomhetene? .....</b>	<b>71</b>
Veien mot godkjenning .....	71
Har kundene endret adferd?.....	73
Hva med arbeidsvilkårene? .....	75
Effekt på konkurransesituasjonen og behov for endring? .....	83
Hva bør endres? .....	84
Oppsummering.....	85
<b>5 Tiltakenes effekt på de useriøse .....</b>	<b>89</b>
Allmenngjøringens betydning for lønns- og arbeidsvilkår .....	89
Har konkurransen fra de useriøse avtatt? .....	93
Hvilke tiltak har arbeidsgiverne tro på? .....	98
Oppsummering.....	99

<b>6 Bryr proffkundene seg?.....</b>	<b>101</b>
Hvordan ordner proffkundene sitt renhold? .....	101
Kjennskap til godkjenningsordningen .....	104
Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår .....	108
Mener bedriftene at godkjenningsordningen har bedret forholdene i bransjen?.....	110
Oppsummering .....	112
<b>7 Hva med privatkundene? .....</b>	<b>113</b>
Kjøp av renholdstjenester i husstandene .....	113
Kjennskap til godkjenningsordningen .....	116
Svart eller hvitt? .....	117
Oppsummering.....	121
<b>8 Tilsynsstrategier og tilstandsbeskrivelse .....</b>	<b>123</b>
Regionale verneombud i renhold .....	123
Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet.....	129
Oppsummering.....	139
<b>9 Hva viser tallene? .....</b>	<b>141</b>
Vekst i renholdsbransjen .....	142
Foretaksstruktur .....	147
De sysselsatte i renholdsbransjen.....	152
Oppsummering .....	159
<b>10 Indikatorer.....</b>	<b>161</b>
Endring i indikatorer fra 2012 til 2016 .....	162
Forslag til nye indikatorer .....	165
Referanser.....	167

## Forord

Tittelen på denne rapporten er hentet fra en aktør som kjenner renholdsbransjen godt, og som har fulgt utviklingen i bransjen over år. Et av tiltakene som det vises til er godkjenningsordningen i renholdsbransjen, som ble innført 1. september 2012. I tråd med forskriften må alle leverandører som helt eller delvis tilbyr renholdstjenester nå søke om godkjenning. I denne rapporten har vi evaluert denne ordningen. Sentrale spørsmål er hvilke virkninger godkjenningsordningen har hatt for næringsvirksomheter og privatmarkedet når det gjelder kjøp av renholdstjenester, hvordan ordningen er administrert, og hvilke virkninger godkjenningsordningen har hatt for seriøse og useriøse virksomheter i bransjen.

Da vi igangsatte vår evaluering, hadde godkjenningsordningen virket i drøye tre år. Nye ordninger må få virke i noe tid før man kan forvente en eventuell endring. Endringer av holdninger og praksiser kan være tunge og langsomme prosesser. Det er viktig å ha dette i bakhodet når vi i denne rapporten tidvis påpeker at situasjonen i 2016 er til forveksling lik den vi fant i 2012. Videre er det grunn til å påpeke at godkjenningsordningen er ett av flere tiltak som er innført i renholdsbransjen for å bedre lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte og for å bidra til likere konkurransevilkår mellom virksomhetene. Bestemmelsen om at renholdere må ha HMS-kort, der blant annet identiteten til renholderne framgår, er også en del av godkjenningsordningen. Det stilles krav til bedriftshelsetjeneste, verneombudsordning med mer, og det må kunne dokumenteres at ansatte lønnes i henhold til allmenngjorte satser for få bli godkjent. Allmenngjøring av renholdsoverenskomsten er på denne måten gjort til en del av godkjenningsordningen, selv om allmenngjøringsvedtaket hadde virkning allerede fra 1. september 2011. Arbeidstilsynet har også prioritert renholdsbransjen i sin tilsynsvirksomhet i perioden 2012 til 2016, og regionale verneombud er etablert i bransjen. Det er derfor metodisk vanskelig å skille betydningen av godkjenningsordningen fra andre tiltak som berører renholdsbransjen. Derfor er vi i rapporten interessert i å synliggjøre hvilken betydning også andre tiltak har hatt på utviklingen i bransjen.

Denne rapporten hadde ikke vært mulig å gjennomføre uten at aktører i bransjen hadde vært villige til å stille opp til intervjuer, svare på spørsmål og bistå oss med nødvendig dokumentasjon. Tusen takk til dere alle. I Arbeids- og sosialdepartementet skylder vi takk til Torkel Sandegren, Anna Skårberg og Erlend Vasshus. På Fafo har ulike personer bidratt til at rapporten nå kan ferdigstilles. Kristin Alsos har lest, kommentert og kommet med verdifulle innspill. Informasjonsavdelingen på Fafo har nok

en gang gjort en stor innsats for at arbeidet nå kan publiseres. Rapporten er forfattet av flere forskere. Sissel C. Trygstad har hatt hovedansvaret for kapittel 1, 3, 4 og 5. Mona Bråten har forfattet kapittel 2 og er medforfatter på kapittel 8. Rolf Andersen er hovedansvarlig for kapittel 6 og 7, samt medforfatter i kapittel 8, mens Kristine Nergaard har skrevet kapittel 9. Kapittel 10 er forfattet i fellesskap. Eventuelle feil og mangler står for forfatterens regning.

Oslo, juni 2016  
Sissel C. Trygstad



# Sammendrag

I denne rapporten evaluerer vi godkjenningsordningen i renholdsbransjen, som ble innført 1. september 2012. Godkjenningsordningen var ett av flere innførte tiltak for å bedre lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte og bidra til likere konkurransevilkår mellom virksomhetene. Bestemmelsen om at renholdere må ha HMS-kort, der blant annet deres identitet framgår, er også en del av godkjenningsordningen. Det stilles krav til bedriftshelsetjeneste, verneombudsordning med mer, og det må kunne dokumenteres at ansatte lønnes i henhold til allmenngjorte satser for å bli godkjent. Allmenngjøring av renholdsoverenskomsten er på denne måten gjort til en del av godkjenningsordningen, selv om allmenngjøringsvedtaket hadde virkning allerede fra 1. september 2011. Arbeidstilsynet har også prioritert renholdsbransjen i sin tilsynsvirksomhet i perioden 2012 til 2016, og regionale verneombud er etablert i bransjen.

Renholdsbransjen har vært en foregangsbransje for de treparts bransjeprogrammene som er iverksatt for økt seriøsitet i arbeidslivet – særlig i bransjer med utfordringer. Det betyr at det har skjedd mye i renholdsbransjen de siste tre til fem årene. De ulike tiltakene bygger opp under hverandre, og det er derfor krevende å isolere effektene av godkjenningsordningen fra andre tiltak. I dette sammendraget oppsummerer vi hovedfunn.

## Hva har vi sett på?

I rapporten diskuterer vi både erfaringene med godkjenningsordningen spesifikt og synspunkter, tall og indikatorer som kan si noe om utviklingen i bransjen mer generelt. I 2012 utviklet vi indikatorer for å måle utviklingen i bransjen (Trygstad et al. 2012). Dette var tilstedeværelse av HMS-ordninger, foretaksstruktur og sysselsetting, konkurranse fra useriøse virksomheter og kundekontroll. Nye analyser gjør oss i stand til å undersøke om disse indikatorene har endret seg siden 2012. Datagrunnlaget er omfattende: intervjuer med sentrale aktører i bransjen, inkludert bedrifter, spørreundersøkelser til ulike kundegrupper og til renholdsbedrifter, intervjuer i godkjenningsordningen og gjennomgang av saksbehandlingsrutiner og behandlingstid, gjennomgang av pålegg fra Arbeidstilsynet og intervjuer med inspektører og andre som jobber med bransjen. Følgende hovedproblemstillinger har vært førende for vårt arbeid.

1. Hvilke virkninger har godkjenningsordningen for næringsvirksomheter og privatmarkedet når det gjelder kjøp av renholdstjenester?
2. Hvordan er godkjenningsordningen administrert?
3. Hvilke virkninger har godkjenningsordningen for seriøse og useriøse virksomheter i bransjen?

Problemstillingene er belyst ved hjelp av spørreundersøkelser til renholdsbedrifter, til innkjøpere i det profesjonelle markedet og til kunder i privatmarkedet. I tillegg har vi gjennomført informantintervjuer med arbeidsgivere og sentrale aktører i bransjen, og vi har intervjuet de som administrerer godkjenningsordningen så vel som andre i Arbeidstilsynet. Sist, men ikke minst, har vi brukt dokumentanalyse, og vi har analysert registerbaserte data. I undersøkelsen har vi forsøkt å avdekke både tilsiktede og utilsiktede virkninger av ordningen. Under oppsummerer vi våre hovedfunn relatert til prosjektets hovedproblemstillinger. De utilsiktede virkningene berører vi avslutningsvis i oppsummeringen.

### **1. Hvilke virkninger har godkjenningsordningen hatt for næringsvirksomheter og privatmarkedet når det gjelder kjøp av renholdstjenester?**

Godkjenningsordningen skal gjøre det lettere for kundene å kjøpe renholdstjenester fra seriøse leverandører. Dette forutsetter at kundene faktisk benytter godkjente renholdsbedrifter når de inngår kontrakter, og at de følger opp sitt ansvar som kunde. I proffmarkedet har kundene plikt til å sikre at deres leverandør av renholdstjenester er godkjent. Dette kan enten gjøres gjennom å sjekke Arbeidstilsynets register over godkjente virksomheter, eller ved å be om dokumentasjon fra renholdsvirksomheten. I spørreundersøkelsen besvart av arbeidsgiverne stiller vi spørsmål om kundene har spurt om virksomheten er godkjent. To av tre svarer at de har opplevd det flere ganger (59 prosent) eller hele tiden (9 prosent). Det er likevel 24 prosent som svarer at de aldri har blitt spurt om dette, mens 9 prosent har opplevd dette én gang. Vi finner at størrelse påvirker svarene. Arbeidsgivere i virksomheter med 50 ansatte (store virksomheter) eller mer svarer i større grad enn arbeidsgivere i virksomheter med inntil ni ansatte (små virksomheter) at kunden har etterspurt slik informasjon.

I intervjuer framhever partene på bransjenivå, arbeidsgiverne i bransjen og Arbeidstilsynet at særlig de store innkjøperne i offentlig sektor har blitt mer bevisste. Samtidig tror informantene at denne bevisstheten er lavere blant små og mellomstore kunde- og leverandørvirksomheter i privat sektor, og at det her er mange som ikke kjenner til godkjenningsordningen. Dette bekreftes i spørreundersøkelser blant proffkunder. Om lag halvparten av bedriftene i privat sektor kjenner ikke til godkjenningsordningen, og det er få som har god kjennskap til den. Et flertall av bedriftene i privat sektor har heller ikke hørt om bestemmelsene om HMS-kort. Kunder i offentlig sektor har derimot noe bedre kjennskap til ordningen, inkludert bestemmelsene om HMS-kort.

### **Har det blitt enklere å velge tilbydere som følger lover og regler?**

I utgangspunktet er svaret på spørsmålet i overskriften «ja». Det finnes nå et register over virksomheter som på bakgrunn av innsendt dokumentasjon er gitt godkjenning. Samtidig er svaret betinget av kundenes kjennskap til godkjenningsordningen. De som kjenner ordningen, har i stor grad undersøkt om renholdsleverandøren er godkjent. Dette gjelder for kunder i både offentlig og privat sektor. Når ordningen først er kjent, ser den ut til å påvirke kundenes handlinger: de undersøker om leverandøren av renholdstjenestene står oppført i registeret over godkjente virksomheter. For disse ser godkjenningsordningen ut til å ha hatt effekt. Problemet er at godkjenningsordningen er dårligere kjent blant de små og mellomstore kundevirksomhetene.

Det er vanskelig å skille betydningen av godkjenningsordningen fra andre tiltak som berører renholdsbransjen. Allmenngjøring av tariffavtalen og medfølgende krav til kundebedriftene, ordningen med HMS-kort (som skal bidra til at arbeidsforhold registreres) er eksempler på tiltak som er knyttet opp mot godkjenningsordningen. At renholdsbransjen er omfattet av et allmenngjøringsvedtak, innebærer en plikt for kunden til å informere og påse at vedtaket etterleves. Foruten et ansvar, gir dette også kunden et virkemiddel som gjør det lettere å unngå at man kjøper tjenester fra useriøse tilbydere. Spørsmålet er imidlertid om denne plikten følges.

I 2012 framhevet vi at økt kundekontroll vil være en indikator på økt seriøsitet i bransjen. I både 2012 og 2016 har vi spurt arbeidsgiverne om kundene i dag i større grad etterspør dokumentasjon på lønns- og arbeidsforholdene for de ansatte ved kontraktsinngåelse, enn for to år siden. I 2012 svarte 52 prosent at kundene i større grad gjorde det. I 2016 svarer 48 prosent det samme. Forskjellen mellom de to målepunktene er ikke signifikante.

Videre viser funn fra undersøkelsen i proffmarkedet at to av tre kundevirksomheter i privat sektor ikke har undersøkt lønns- og arbeidsvilkårene for renholderne i løpet av de siste to årene. Noe av forklaringen på at kun 28 prosent svarer at de har undersøkt dette, er trolig at mange ikke er kjent med at de har en plikt til å kontrollere. Arbeids-tilsynet finner også store avvik når det gjelder manglende rutiner for overholdelse av påse- og informasjonsplikt hos kunden. I det offentlige er det flere kunder som oppgir at de har kontrollert lønns- og arbeidsvilkår, men også her er det et betydelig mindretall som ikke har gjort dette. Grunnen til at det offentlige kommer noe bedre ut, kan være knyttet til at offentlige virksomheter før allmenngjøringsvedtaket og innføring av godkjenningsordningen hadde denne typen forpliktelser etter anskaffelsesregelverket. Når vi likevel finner at mange ikke har kontrollert dette, indikerer det at det tar tid å endre kundeadferd, og at de pliktene som kundene har fått må gjøres bedre kjent.

For å høyne effektiviteten til godkjenningsordningen er det derfor viktig at det informeres bedre og bredere om den, inkludert påseplikten, og hvilke konsekvenser det kan få for kundene å unnlate å følge bestemmelsene i forskriftene. Vi tror at det er særlig viktig å nå kunder i små og mellomstore bedrifter i privat sektor med denne typen informasjon.

### Hva med privatmarkedet?

Våre informanter beskriver jevnt over forbrukermarkedet som svært utfordrende: her er tilbudet av billige renholdstjenester stort og konkurransesituasjonen vanskelig. Videre beskrives kundene som krevende, noe som også skaper utfordringer knyttet til renholdernes arbeidsmiljø. I spørreundersøkelsen i privatmarkedet svarer 12 prosent at husholdet har kjøpt renholdstjenester til hjemmet det siste året. Dette omfatter også de som kun benytter renholdstjenester sporadisk (sjeldnere enn én gang per måned).

Kun et mindretall av disse har benyttet tjenester fra en renholdsvirksomhet – 16 prosent har gjort dette. Det mest vanlige er å benytte selvstendig næringsdrivende (34 prosent), og det er også en andel (21 prosent) som har renholdere som er direkte ansatt hos kunden. Mange kjenner imidlertid ikke til hvilken tilknytning renholderen har – 30 prosent svarer dette.

Selv om det i dag ikke er forbudt for private husstander å kjøpe renhold fra leverandører som ikke er godkjente, er det forbudt å *selge* renholdstjenester dersom man ikke har slik godkjenning, også til privatpersoner. Blant de private innkjøperne er det en av tre som sier at de kjenner til godkjenningsordningen, mens en av fem har kjennskap til ordningen med HMS-kort. Kjennskapet er noe høyere blant de som kjøper fra en renholdsvirksomhet eller av selvstendige, men også her svarer mer enn halvparten at de ikke kjenner til godkjenningsordningen. Nær halvparten av de som kjenner til godkjenningsordningen sier at de har sjekket om leverandøren av renholdstjenesten er registrert i godkjenningsregisteret, og nær 60 prosent av de som kjenner til HMS-kortordningen svarer at de har undersøkt om renholderen har et slikt kort. Igjen ser vi altså tegn på at kjennskap til ordningene fører til at en vesentlig andel kunder også i privatmarkedet faktisk undersøker at renholdslleverandøren er godkjent og om den som utfører renholdet har HMS-kort. Også i privatmarkedet kan det derfor hevdes at en viktig utfordring er manglende kjennskap til ordningene. Kjenner man til disse, vil man i større grad også undersøke. Samtidig kjøper mange husholdninger renholdstjenester svart. Når man først har valgt å kjøpe en tjeneste svart, er det langt fra sikkert at informasjon om at det finnes en godkjenningsordning vil ha særlig betydning. Det viktigste tiltaket for å øke seriositeten i privatmarkedet er derfor trolig å øke innsatsen mot kjøp av svarte tjenester ytterligere.

## 2. Hvordan er godkjenningsordningen administrert?

Godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter ble etablert i 2012 som et selvstendig forvaltningsorgan, underlagt Arbeidstilsynet. Ordningen ble bygget opp fra grunnen av, og så vel IKT-systemer som saksbehandlingsrutiner og regelavklaring måtte på plass i løpet av oppstartfasen. Dette var en krevende periode, og saksbehandlingstiden var i den første tiden lang. I ordningens første periode (fram til 2014) søkte en rekke virksomheter om godkjenning. Så vel intervjuer som data om saksbehandlingstiden viser at det tok tid før alle rutiner var på plass og køen av søkere ble redusert til det

normale. Først ved årsskiftet 2014/2015 hadde man kommet fra oppstartfase til normal drift. Selv om det er lov å selge renholdstjenester mens man er i søknadsprosessen, skapte den lange behandlingstiden irritasjon i bransjen. Mens den gjennomsnittlige behandlingstiden fra levert søknad til innvilget godkjenning i 2012 var på 416 dager, var den tilsvarende lengden i 2015 på 73 dager. Det er imidlertid fortsatt utfordringer knyttet til HMS-kort. Dette gjelder særlig der arbeidstakerne har et statsborgerskap utenfor EØS-området og arbeidstillatelse må sjekkes i UDIs registre. Fra mai 2016 skal imidlertid en ny løsning for e-samhandling være på plass og gjøre det enklere å bestille HMS-kort for arbeidstakere fra land utenfor Norge/EØS-området. Det er også innført rutiner og tidsfrister som innebærer at virksomheter som ikke søker HMS-kort etter prekvalifisering, får varsel (og eventuelt beskjed) om avslag.

### **Oppfølging og ressurser**

Godkjenningsprosessen preges av at mange søkere har et annet språk enn norsk. Mange bedrifter er små (både med og uten ansatte), og kunnskapen om arbeidslivets spilleregler er varierende. Godkjenningsordningen bidrar med råd og veiledning til disse bedriftene i forbindelse med søknadsprosessen. Det foregår en betydelig kommunikasjon mellom søker og godkjenner. Dette er tidvis ressurskrevende, men oppfattes som en viktig oppgave. Det er grunn til å anta at denne kommunikasjonen med virksomhetene har vært med på å heve kunnskapsnivået om lover og regler i deler av renholdsbransjen der denne kunnskapen tidligere var mangelfull. Dette er en viktig effekt av ordningen, som på sikt vil kunne heve bransjen. Utfordringen er imidlertid den høye turnoveren i bedriftene. Det er hele tiden en rekke nye å lære opp.

Spørreundersøkelsen til arbeidsgiverne i bransjen viser at både godkjenningsordningen og ordningen med HMS-kort er godt kjent blant renholdsvirksomhetene. 74 prosent av arbeidsgiverne har god kjennskap til ordningen, mens 24 prosent svarer ganske god. Når det gjelder HMS-kortordningen, svarer 72 prosent at de har god kjennskap til denne, mens 21 prosent svarer ganske god. Videre svarer 63 prosent at det var enkelt/ganske enkelt å bli godkjent. Det er et visst unntak blant små bedrifter (under ti ansatte), her sier 23 prosent at prosessen med å bli godkjent var vanskelig.

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 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. For godkjenningsordningen kan dette være ressurskrevende. Saksbehandlerne har imidlertid tatt unna køen som preget ordningen i starten, og nye søknader behandles fortløpende. IKT-systemer har

kommet på plass og e-samhandling med UDI er etablert. Lederen av godkjenningsordningen vurderer situasjonen slik at de har de nødvendige ressursene for å sikre en effektiv saksbehandling med den søknadsmengden ordningen har per i dag, men peker samtidig på at de tekniske løsningene knyttet til bestilling av HMS-kort bør bli bedre.

Prosessene i godkjenningsordningen er basert på dokumentkontroll. Dette må følges opp med kontroller i virksomhetene, slik at man sikrer at kravene etterleveres. Videre skal godkjente virksomheter eller leverandører søke om årlig regodkjenning. Dette gjøres ved at daglig leder bekrefter at virksomheten fortsatt oppfyller kravene i godkjenningsordningen. Godkjenningsordningen mener selv at ordningen med å bli regodkjent stort sett fungerer greit. Andre i bransjen mener at det både er for lett å bli godkjent og for lett å bli regodkjent. I bransjen er det særlig blant de intervjuede arbeidsgiverne en oppfatning om at godkjente virksomheter ikke kontrolleres godt nok.

### **Om tilsyn og kontroll**

Et hovedinntrykk er at så vel partene i bransjen som tilsynsmyndighetene mener at godkjenningsordningen har bidratt positivt til situasjonen i renholdsbransjen. Utfordringene har likevel ikke forsvunnet, men det vises til at ordningen har klargjort hvilke krav som stilles til aktørene i bransjen og til kundene. Dette gjør det enklere å identifisere useriøse virksomheter, og både de regionale verneombudene og Arbeidstilsynet samkjører dette registeret med andre opplysninger for å finne virksomheter som ikke er godkjente.

Partene og intervjuede arbeidsgivere i bransjen er imidlertid delvis kritiske til oppfølgingen av de godkjente virksomhetene og deres kunder. Det vises til godkjente virksomheter som etter deres oppfatning ikke burde være det. Arbeidstilsynet mottar også tips om slike leverandører fra aktører i bransjen. Det er særlig enkeltpersonforetak som trekkes fram som en utfordring. Her er det ofte vanskelig å komme i kontakt med eieren, og det vises til at det ikke er uvanlig at foretak som har fått godkjenning som et foretak uten ansatte, likevel har ansatte. Bransjeaktørene er opptatt av at antall enkeltpersonforetak har økt kraftig. Tall fra SSB over økonomisk aktive virksomheter innen renhold viser ikke en slik utvikling. Like fullt er så mange som rundt 70 prosent av virksomhetene et enkeltpersonforetak. Så, til tross for at andelen har vært noenlunde stabil over tid, er det mange å rekke over. Bransjen er dessuten preget av nyetableringer, men også mange nedleggelser.

Fra 2013 har renhold vært et satsingsområde for Arbeidstilsynet. Dette har medført en omfattende tilsynsaktivitet. Det er likevel en ganske utbredt oppfatning blant arbeidsgiverorganisasjonene og arbeidsgiverne om at det fortrinnsvis er de store virksomhetene og deres kunder, der det meste er på plass, som blir kontrollert. Det store omfanget av tilsyn tilsier imidlertid at både store og små virksomheter har vært besøkt. I vår undersøkelse svarer 75 prosent av arbeidsgiverne at de har hatt tilsyn etter at de ble godkjent, og det er ingen forskjell på hva små og store virksomheter svarer.

Både godkjenningsordningen og inspektører i Arbeidstilsynet peker på at informasjonsutveksling mellom de to har vært lite effektiv. Uavklarte juridiske grenser har hindret muligheten for informasjonsutveksling mellom institusjonene. Det er tilsyn som har virkemidlene for å sanksjonere virksomheter som selger renholdstjenester uten å være godkjent eller som ikke oppfyller kravene i forskriften. Så langt har godkjenningsordningen ikke fått noen saker fra tilsyn om å tilbakekalle godkjenning. Før godkjenning kan tilbakekalles, må tilsyn bruke alle sine virkemidler, herunder tvangsmulkt. Dette kan ta lang tid. Lederen av godkjenningsordningen framholder at det vil være viktig å gi tilsyn høy prioritet også framover, dersom ordningen skal ha den tiltenkte effekt.

### **3. Hvilke virkninger har godkjenningsordningen for seriøse og useriøse virksomheter i bransjen?**

Satsingsområdet, allmenngjøringen av renholdsoverenskomsten og godkjenningsordningen med HMS-kort ser ut til å ha gitt Arbeidstilsynet en bedre oversikt over situasjonen i bransjen. De har oversikt over hvem som er godkjent og til dels hvem som ikke er det. Som omtalt over, bruker de regionale verneombudene og inspektører i Arbeidstilsynet lister over godkjente virksomheter og sammenlikner disse med renholdsleverandører som står oppført i Brønnøysundregistrene. De bruker også listene fra godkjenningsordningen til å sjekke om de renholdsleverandørene som annonserer på Facebook, i avisen eller i butikken, står oppført i registeret. Dersom de ikke gjør det, blir disse prioritert i tilsyn. Videre har påse- og informasjonsplikten og allmenngjøringen utvidet ansvaret for kundene, og hvilken informasjon Arbeidstilsynet kan etterspørre. Dette gjør at inspektørene kan stille spørsmål om renholdernes lønn og om de får de tilleggene de har krav på. Slik har godkjenningsordningen gitt inspektørene nye virkemidler. Videre har man fått et nytt sanksjonsmiddel. Bedrifter kan kastes ut av ordningen, selv om dette så langt ikke har skjedd.

#### **Effekt på lønns- og arbeidsvilkår**

Både i 2012 og 2016 svarer arbeidsgivere i bransjen at allmenngjøringsvedtaket har medført høyere lønn for de ansatte. I 2016 er det særlig i de små virksomhetene at arbeidsgiverne svarer at flertallet har fått høyere lønn, fire av ti svarer dette, mens i virksomheter med 50 ansatte eller flere svarer 20 prosent det samme. Når på døgnet de ansatte jobber, har endret seg. I spørreundersøkelsen fra 2016 svarer arbeidstakerne at det er færre som jobber mellom kl. 21.00 og 06.00 og i helger enn hva vi fant i 2012. En nærliggende forklaring er at allmenngjøring av renholdsoverenskomsten har ført til at arbeid i disse periodene har blitt langt dyrere.

Lederen av godkjenningsordningen framhever at ordningen har vært med på å bedre HMS-tilstanden i mange virksomheter, og at man har bidratt til å flytte virksomheter som er i «midten» – det vil si et sted mellom seriøse og useriøse – over til seriøse. Men samtidig understrekes det at verktøykassen godkjenningsordningen håndterer,



med hovedvekt på dokumentkontroll, er begrenset, og at det er vanskelig å gjøre noe med virksomheter som bevisst går inn for å jukse. I 2012 utviklet vi en indikator for tilstedeværelse av HMS-ressurser i bransjen.

I vår undersøkelse fra 2016 har vi gjentatt flere av de samme spørsmålene, og finner følgende:

- *HMS-opplæring*: Både arbeidsgiver og verneombud skal gjennomføre HMS-opplæring. I 2012 fant vi et avvik i hva renholdsbedriftene selv rapporterte med hensyn til opplæring og hva Arbeidstilsynet fant i sin tilsynsvirksomhet. Det samme avviket gjenfinnes i 2016. Selv om virksomhetene oppgir at verneombudene har gjennomført 40-timerskurset i HMS, viser pålegg at dette fortsatt er en vanlig mangel i bransjen.
- *Godkjent bedriftshelsetjeneste*: I 2012 manglet en tredel av renholdsbedriftene en offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste. I 2016 er andelen som mangler dette kun 2 prosent. Dette er å regne som en stor endring i positiv retning. Arbeidstilsynet finner imidlertid en del avvik når det gjelder manglende plan for bruk av bedriftshelsetjenesten. Det er et krav å ha en slik plan for å bli godkjent.
- *Status i verneapparatet*: I 2012 svarte 73 prosent av virksomhetene at de hadde verneombud. I 2016 svarer 59 prosent det samme. Ser vi kun på bedrifter med ti ansatte eller flere, er andelen forholdvis stabil. I 2016 svarer ni av ti at de har verneombud.
- *Arbeidsmiljøutvalg*: I 2012 svarte 81 prosent av virksomhetene med 50 ansatte eller flere at de hadde AMU. I 2016 er denne andelen økt til 92 prosent. Forskjellen er signifikant og tyder på en positiv utvikling.

Langs noen dimensjoner ser vi en positiv endring, bransjen sett under ett. Spørreundersøkelsen blant arbeidsgiverne i bransjen antyder at godkjenningsordningen har hatt størst betydning i de små og mellomstore virksomhetene i bransjen. Og disse virksomhetene er tallrike. Selv om drøye 60 prosent av ansatte befinner seg i et selskap med 100 ansatte eller mer, har 90 prosent av virksomhetene under ti ansatte. Det betyr at en endring her ikke er uvesentlig.

Data fra Arbeidstilsynet viser imidlertid at ganske mange av de kontrollerte renholdsbedriftene har vesentlige mangler når det gjelder om det faktisk er verneombud i virksomheten, om verneombudet har fått tilstrekkelig med opplæring, og om verneombudene involveres i bedriftens HMS-arbeid. Hva virksomhetene selv oppgir, samsvarer med andre ord ikke alltid med det Arbeidstilsynet finner i sine tilsyn. Dette viser behov for kontroller i tillegg til den dokumentasjonskontrollen som skjer i forbindelse med godkjenningen.

I spørreundersøkelsen er arbeidsgiverne bedt om å ta stilling til om godkjenningsordningen etter deres erfaring har bidratt positivt til arbeidsbetingelser og seriøsitet



i bransjen. Ser vi hele utvalget under ett, er 57 prosent helt eller ganske enige i en påstand om at godkjenningsordningen har bedret arbeidsforholdene for de ansatte, mens 13 prosent er ganske eller helt uenige. Igjen ser vi at størrelse har betydning. Det er særlig de små virksomhetene som svarer at ordningen har bidratt positivt. Det kan derfor være at de innførte tiltakene har vært mest effektive der manglene tidligere var størst, og der mangler har vært et resultat av liten kunnskap om lover og regler, snarere enn et bevisst forsøk på å omgå disse. Dette gir grunn til optimisme.

De store virksomhetene er overrepresentert blant de som mener at det er for lett å omgå regelverket gjennom å drive mens søknaden er til behandling, og at det er for lett å bli godkjent.

### **Likere konkurransevilkår?**

Renholdsvirksomhetenes opplevelse av å operere i et marked med mange useriøse konkurrenter, er en temperaturmåler for tilstanden i bransjen. Vi ba arbeidsgiverne om å vurdere om godkjenningsordningen og ordningen med HMS-kort har bidratt til mer like konkurransevilkår. Fire av ti sier seg helt eller ganske enige i dette, mens 33 prosent er ganske eller helt uenige. Samtidig er det mange som svarer «verken/eller». Det er med andre ord ingen unison enighet om at godkjenningsordningen og ordningen med HMS-kort i seg selv har fjernet konkurransen fra useriøse aktører.

Men hva så med konkurranse fra useriøse, er dette noe virksomhetene i vår undersøkelse har kjennskap til? I undersøkelsen i 2012 etablerte vi «konkurranse fra useriøse» som en indikator for å måle endringer i bransjen. Vi fant da at 62 prosent av arbeidsgiverne mente de hadde blitt utkonkurrert av tilbydere de vurderer som useriøse en eller flere ganger i løpet av de siste to årene. I 2016 er den tilsvarende andelen 61 prosent. Altså ingen endring. Videre svarte 58 prosent av bedriftene i 2012 at de hadde kjennskap til at useriøse leverandører av renholdstjenester hadde lagt inn tilbud i anbudsprosser i løpet av de siste to årene. I 2016 svarer 51 prosent det samme. Forskjellene er heller ikke her store, og de er ikke signifikante. Manglende endring kan ha flere forklaringer, vi trekker fram tre. For det første kan det være at tiltakene ennå ikke har hatt den tiltenkte effekt, og at konkurransesituasjonen derfor er uendret. For det andre kan det være at konkurransen fra de useriøse ville vært enda større i 2016 dersom de innførte tiltakene hadde uteblitt. For det tredje kan oppfatningen av hva som er useriøst ha endret seg. For eksempel kan det være at flere bedrifter i bransjen i dag er klar over hvilke lover og regler de skal følge som arbeidsgivere. Dette vil kunne ha innvirkning på deres oppfatning av hva som er akseptabelt og uakseptabelt.

Samtidig er det en oppfatning blant våre informanter om at man ser en bevegelse i riktig retning. Men useriøsiteten har ikke forsvunnet. Det er likevel grunn til å anta at de innførte virkemidlene, sett under ett, har vært med på å klargjøre hva som er akseptabelt og uakseptabelt. De har bidratt til å synliggjøre spilleregler som både renholdsleverandørene og kundene skal forholde seg til. Det er derfor langt vanskeligere

å komme unna med at man ikke vet hva som er rett og galt i 2016. Når det er sagt, er det viktig å understreke at det tar tid å endre praksis og innføre nye spilleregler.

### **Uintenderte konsekvenser og behov for endringer**

I denne undersøkelsen har vi forsøkt å avdekke både tilsiktede og utilsiktede virkninger av ordningen. Dette gjelder virkninger av de reguleringene som det i forkant av forskriftsfastsettelsen var mest diskusjon om, herunder om adgangen til å drive renholdsvirksomhet mens søknaden om godkjenning er til behandling. Blir denne muligheten utnyttet av virksomheter som ikke har intensjoner om å forholde seg til lover og regler? Videre om godkjenningsordningen burde være tidsbegrenset, og om forbudet mot å kjøpe tjenester fra virksomheter som ikke er godkjente også bør gjelde ved forbrukerkjøp. Men allerede ved allmenngjøringen av renholdsoverenskomsten i 2012 var det bekymringer knyttet til økt arbeidspress og for at renholdsleverandører ville ta i bruk strategier for å unngå de nye bestemmelsene.

### **Økt arbeidspress – eller press på ytelsene**

I tidligere undersøkelser har det fra flere hold vært framhevet at arbeidspress, og at et renholdsoppdrag prises til færre timer, er en utfordring som kan bli ytterligere forsterket av allmenngjorte satser: lønna heves, men arbeidet må gjennomføres på færre timer (Trygstad et al. 2011, 2012). Spørreundersøkelsen blant arbeidsgivere viser at halvparten av bedriftene oppgir at tidspresset har økt de siste to årene, mens like mange svarer at dette ikke har skjedd. Det var flere i 2012 (det vil si rett etter allmenngjøringen) som rapporterte om økt tidspress enn i 2016.

Arbeidspress og tidspress trekkes likevel fram av partene i de kvalitative intervjuene, ikke minst av arbeidstakersiden og tilsynsmyndighetene. Det vises til at arbeidstakerne i flere tilfeller jobber gratis fordi det ikke er mulig å bli ferdig med arbeidet innenfor avtalt tid. Arbeidspress, og påfølgende dårlige arbeidsvilkår, omtales som et særlig problem i virksomheter uten tariffavtale og tillitsvalgte.

### **Syssetting og foretaksstruktur**

I 2012 utviklet vi en indikator for å kunne følge foretaksstrukturen og syssettingen i bransjen. Med hensyn til stillingsstørrelse, fant vi at denne hadde økt de siste årene. Andelen som jobbet kort deltid i bransjen var redusert. Vi ser indikasjoner på at denne positive utviklingen har bremsset opp. Antall sysselsatte øker kraftigere enn antall årsverk, det vil si at gjennomsnittlig stillingsstørrelse går ned. Hvorvidt mindre stilling er en effekt av det omtalte arbeidspresset, vet vi ikke. Det vil likevel være viktig å følge med på utviklingen hva gjelder presset på ytelsene og stillingsstørrelse i årene som kommer.

I forbindelse med allmenngjøringsvedtaket var det knyttet bekymring til om antall selvstendige eller enkeltpersonforetak uten ansatte skulle øke i bransjen. Selvstendig næringsdrivende er ikke omfattet av allmenngjorte lønnsatser, og prosessen med å bli

godkjent er langt enklere enn hva den er for virksomheter med ansatte. Våre analyser viser ingen endring i retning av større enheter. I 2015 var 62 prosent av de ansatte å finne i foretak med 100 ansatte eller flere. Dette er omtrent den samme andelen som vi rapporterte om i 2012. Andelen lønnstakere som er å finne i selskaper med en til fire ansatte, har kun økt marginalt fra 2010 til 2015. Analyser viser heller ikke særlige endringer når det gjelder om de små virksomhetene forsvinner. Det har blitt flere framfor færre virksomheter med mellom en og fire ansatte.

#### **Misbruk av muligheten til å drive mens man er «under behandling»**

Noen virksomheter søker gjentatte ganger uten å oppnå godkjenning. Disse kan stå i ordningen «under behandling». Dette åpner for at virksomheter som ikke har til hensikt å bli godkjent, kan stå i registeret og selge renholdstjenester inntil avslag er gitt. Data som viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid tyder på at virksomheter som blir stående lenge i registeret uten å få godkjenningen i orden, er et nokså begrenset problem. Det er likevel noen virksomheter som bruker lang tid både på å sende inn nødvendig informasjon før prekvalifisering og på kortbestillingen. Videre er det også noen virksomheter som søker og får avslag gjentakende ganger, og som i hver runde står med merkelappen «under behandling/under kortbestilling». Når det gjelder disse gjengangerne, har godkjenningsordningen spilt inn forslag om at de bør gis hjemmel for å kunne avvise sak uten realitetsbehandling, noe som ville bidratt til å begrense «gjengangerne» muligheter for å stå i godkjenningsregisteret når saken er under behandling.

Blant partene og i bransjen er det også flere som mener at man på sikt bør fjerne muligheten for å kunne drive mens søknad er «under behandling». Det påpekes at dette fordrer at all informasjon om godkjenningsordningen og HMS-kort samles under en portal, og at det blir fortgang i utstedelse av HMS-kort. Blant arbeidsgiverne i bransjen er det imidlertid kun fire av ti som mener at muligheten til å drive mens søknaden er under behandling bør fjernes.

Da forslaget til forskrift for godkjenningsordningen var ute på høring, var arbeidsgiversiden opptatt av at godkjenningen burde være tidsbegrenset. Hvorvidt bestemmelsene om regodkjenning oppfyller noe av behovet for kontroll, blir av arbeidstakersiden relatert til grad av oppfølging og kontroll fra tilsynsmyndighetene. Godkjente virksomheter må over tid følges opp. Ellers frykter arbeidstakersiden at godkjenningsordningen kun blir en «papirtiger».

#### **Bør godkjenningsordningen utvides?**

Flere av bransjeaktørene er opptatt av at kravet om å kjøpe tjenester fra godkjente renholdsvirksomheter bør utvides til privatmarkedet. Dette synpunktet støttes av sju av ti arbeidsgivere i renholdsbransjen. Forbrukermarkedet utgjør i dag et potensielt stort marked, men der useriøsiteten er stor og vanskelig å begrense. I overkant av 270 000

husstander har kjøpt renhold det siste året. Markedet for renhold i private husstander er således av vesentlig størrelse. Videre er en ikke uvesentlig andel av renholdet som utføres i private hjem, svart. I vår undersøkelse anslår vi at 43 prosent kjøper renholdet helt eller delvis svart. Dette inkluderer de som ikke ønsker å avgi noe svar på spørsmålet om renholdet betales svart eller hvitt. Pris og det at man kjenner den som gjør rent, er de viktigste begrunnelsene for å betale svart. Til tross for at det vil være svært krevende for Arbeidstilsynet å følge opp en slik utvidelse av godkjenningsordningen, er det flere som peker på at det vil ha en viktig symboleffekt i dette markedet.

### **Samlet vurdering**

Til tross for at det fortsatt er useriøse leverandører av renholdstjenester, vil vi konkludere med at godkjenningsordningen har trukket en klarere grense mellom seriøse og useriøse virksomheter i bransjen. Dette betyr at kundene nå i utgangspunktet har et register å navigere ut fra. Selv om Arbeidstilsynet finner mangler også i godkjente virksomheter, mener inspektørene at det har blitt større oppmerksomhet knyttet til helse, miljø og sikkerhet i renholdsbransjen. Vi har sett at godkjenningsordningen og påse- og informasjonsplikten som er del av allmenngjøringsloven, ikke er godt nok kjent blant innkjøpere av renholdstjenester i offentlig og særlig i privat sektor. Samtidig viser våre funn at de som først kjenner til eksempelvis godkjenningsordningen, også undersøker om tilbyder av renholdstjenester står oppført i Arbeidstilsynets register over godkjente virksomheter. Dette viser at det er fullt mulig å begrense markedet for de useriøse, når kundene har kjennskap til hvilke bestemmelser som gjelder og hvilke plikter de har som innkjøpere av renholdstjenester. Et viktig tiltak er derfor å gjøre de innførte ordningene bedre kjent, og særlig blant små og mellomstore virksomheter i privat sektor.

Ellers viser våre funn at det er viktig med fortsatt tilsyn og kontroll i bransjen. Dette understrekes av alle informantene, og troen på tilsynsmyndighetene framkommer også i spørreundersøkelsen blant arbeidsgivere i bransjen. Det vil kreve fortsatt innsats i form av ressurser og ikke minst tålmodighet. Det å endre praksis og innføre nye spilleregler, som også følges, er ressurskrevende. Derfor må man, som en av informantene sier, ha is i magen og la tiltakene få virke.

# 1 Innledning

Det har vært knyttet bekymring til forholdene i renholdsbransjen siden 1970-tallet. På 1980- og 1990-tallet ble det skrevet to NOUer om situasjonen i bransjen. Dårlige lønns- og arbeidsvilkår og brudd på lover og regler ble påvist i deler av bransjen. Ulike virkemidler for å bedre situasjonen i renholdsbransjen ble foreslått (NOU 1981: 27, NOU 1993: 19). Lite skjedde, og medieoppslag om ulovlige forhold i bransjen ble stadig hyppigere referert (Trygstad et al. 2011). Bransjen, som fra før hadde mange arbeidstakere med innvandringsbakgrunn, fikk etter EU-utvidelsen i 2004 og 2007 etter hvert også et betydelig innslag av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Utfordringene bidro til at renholdsbransjen ble første bransje ut i regjeringens satsing på et trepartsprogram for økt seriositet. I 2011 og i 2012 ble det igangsatt tiltak for å bedre forholdene. Disse kan beskrives som «harde». Harde tiltak skiller seg fra myke i den forstand at de ikke er frivillige og at brudd på disse blir sanksjonert. Ett av tiltakene er den obligatoriske godkjenningsordningen i bransjen, som ble iverksatt 1. september 2012, og som danner utgangspunktet for denne rapporten. Godkjenningsordningen skulle sikre at virksomheter som opererer i renholdsbransjen oppfyller en rekke krav til arbeidsmiljø, lønn og arbeidskontrakter samt registrering i offentlige registre. De overordnede spørsmålene i denne rapporten er om ordningen oppfyller sitt formål, og om den er formålstjenlig utformet og administrert. Det er Arbeidstilsynet som i dag administrerer ordningen og har til oppgave å kontrollere om virksomhetene etterlever kravene knyttet til godkjenningsordningen. Tilsyn og sanksjonering av brudd på regelverket er derfor viktige forutsetninger for at ordningen skal fungere formålstjenlig. I tillegg undersøker vi om godkjenningsordningen har hatt både tilsiktede og utilsiktede virkninger, sett opp mot hva som var formålet.

I 2011 og i 2012 ble det gjennomført to større kartlegginger i renholdsbransjen (Trygstad et al. 2011, 2012). Blikket ble her særlig rettet mot de utfordringene som preger den seriøse delen av bransjen i deres møte med konkurrenter som bryter lover og regler. Datainnsamlingen som lå til grunn for studien fra 2012, ble ferdigstilt før 1. september det året, altså før godkjenningsordningen for renholdsbedrifter ble innført. Som et ledd i 2012-studien utviklet Fafo et sett indikatorer som skulle fungere som et slags nullpunkt, og brukes som «temperaturmålere fram i tid, for å undersøke om utviklingen går i retning av mer ordnede forhold i bransjen» (Trygstad et al. 2012:113). Noen av disse indikatorene er relatert til innføring av godkjenningsordningen, og er i herværende studie benyttet for å undersøke om vi kan registrere endringer i bransjen.

## Bakgrunn: en utsatt bransje «satt under administrasjon»

Renholdsbransjen har noen særskilte kjennetegn. Kravene til formell kompetanse er begrenset, etableringskostnadene er lave og bransjen har i liten grad vært utsatt for kontroll og oppfølging fra myndighetenes side. Dette har bidratt til at bransjen er spesielt utsatt for useriøse aktører (Trygstad et al. 2011, 2012). Allerede på 1970-tallet var problemer i bransjen gjenstand for debatt på (se Trygstad et al. 2011; NOU 1981: 27). Utviklingen de siste tiårene har imidlertid forsterket utfordringene. Det har for det første vært en sterk vekst i antall arbeidstakere med innvandringsbakgrunn, ofte uten kjennskap til lov og avtaleverk, og med en svak posisjon i arbeidsmarkedet, noe som gjør dem til en utsatt gruppe. Dette gjelder både innvandrere fra land i Asia og Afrika og etter hvert arbeidsinnvandrere fra EU-landene i Øst-Europa. For det andre har det vært en kraftig økning i antall registrerte firma. En ukjent andel av disse virksomhetene driver på kanten av eller utenfor lovverket. Tidligere undersøkelser viser at kreativiteten er stor (Trygstad et al. 2011, 2012; Berge et al. 2013).

### Om seriøsitet og useriøsitet

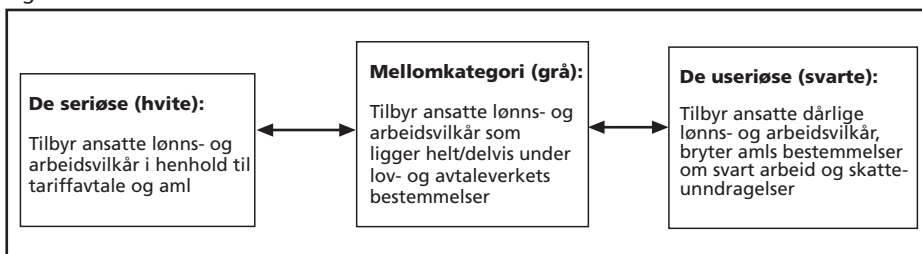
«Uten de nevnte særskilte tiltakene fra myndighetens side, har tiårs erfaring vist at useriøse virksomheter har hatt et 'for stort manøvreringsrom' til å bli rammet effektivt av de ordinære kontrollordningene.» (NHO Service, høringssvar 5.10.2011)

De siste årene har det vært stor grad av enighet mellom myndighetene og partene om at vilkårene i de useriøse delene av bransjen representerer store utfordringer for de seriøse aktørene, og at det – som sitatet illustrerer – har vært behov for å iverksette særskilte tiltak. Både i bedrifts- og privatmarkedet har det vært utbredt bruk av kontantoppgjør, noe som gir større muligheter for juks og svart arbeid. Videre har fiktiv fakturering vært utbredt i bransjen. Formålet med fiktiv fakturering er å skjule svart omsetning og svarte lønninger og å underslå momspenger fra staten (Trygstad et al. 2011). Uavhengig av type juks, det er svært krevende for den seriøse delen av bransjen å konkurrere mot tilbydere som kan dumpe prisen grunnet brudd på arbeidstidsbestemmelser, skatteunndragelser eller andre lovbrudd. Veldig forenklet har vi tidligere brukt illustrasjon av bransjen som vist i figur 1.1.

I vår undersøkelse fra 2012 fant vi at virksomhetsledere hadde omfattende erfaring med det som de oppfattet som useriøse tilbydere i renholdsbransjen. Drøye seks av ti hadde opplevd å bli utkonkurrert av useriøse tilbydere de siste to årene. 9 prosent (19 virksomheter) svarte at dette skjer hele tiden. De tiltakene som er iverksatt i bransjen, som allmenngjøring av lønnsatsene i bransjeavtalen, godkjenningsordningen samt påbud om HMS-kort, har som mål å få virksomheter som opererer i det grå og

svarte markedet over til lovlydig og seriøs drift, herunder også å bedre arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. For også blant virksomheter i den seriøse delen av bransjen er det utfordringer knyttet til blant annet arbeidspress og å få etablert en velfungerende vernetjeneste.

Figur 1.1 Seriositetsmodell.



Kilde: Trygstad et al. 2011, s. 21.

## Lovbrudd og krevende arbeidsvilkår

Renhold er en arbeidsintensiv bransje. Erfarne aktører i bransjen angir at mellom 80 og 85 prosent av renholdsutgiftene er lønnsrelatert. Hvor effektivt renholdet kan utføres, og til hvilken pris, blir derfor viktige konkurranseparametere. I mange tilfeller er det kun pris som teller i anbudskonkurranser om renholdsoppdrag, ikke minst gjelder det i offentlig sektor, der de aller fleste oppdragene blir anbudsutsatt (Trygstad et al. 2011; Berge & Sønsterudbråten 2011; Trygstad et al. 2012). Dette har gitt rom for useriøse aktører, noe som har ført til en serie avslørende medieoppslag. Eksempelvis kunne vi vinteren 2015 lese i Dagbladet (07.02.2015) om at renholdere vasket ulovlig på Statsministerens kontor og ved sentrale militære installasjoner. Samtidig er det viktig å understreke at bransjen er sammensatt. Men, som påpekt over, også i den seriøse delen av bransjen er det utfordringer. Norsk (og nordisk) forskning trekker fram følgende trekk ved arbeidsvilkårene i bransjen (Trygstad et al. 2011; Skilbrei 2009; EU-OSHA 2009; Enehaug et al. 2008; NOA 2008; Gram 2007; Antonsson et al. 2006; Hasle & Limborg 2006; Gamperiene 2007; Næss 1997):

- Renholderne er blant de mest utsatte for psykososiale arbeidsmiljøbelastninger.
- Renholderne er blant de mest utsatte når det gjelder selvopplevde helseplager.
- Arbeidspresset beskrives som økende.

Problemene er delvis knyttet til bransjens egenart. Renholderne jobber ofte alene, og de er gjerne spredt hos ulike kunder. Dette gjør det mer utfordrende for ledelsen å fange opp signaler om eventuelle problemer, fordi de gjerne ikke møter arbeidstakerne regelmessig. Samtidig viser studier et tydelig forbedringspotensial når det gjelder



ledelsesutøvelse i bransjen (Byrkjeland & Djuve 2003; Trygstad et al. 2011; Berge et al. 2013). Konflikter mellom arbeidstakere og ledere, og da særlig arbeidsledere, er ikke uvanlig. Dette påvirker arbeidsmiljøet i negativ retning. Det er også mangler når det gjelder å ha en operativ og effektiv vernetjeneste. I 2012 fant vi at det ikke var uvanlig at det mangler verneombud i virksomheter som er pålagt å ha dette, eller at virksomheten ikke var tilknyttet en offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste (Trygstad et al. 2012). Privat tjenesteyting, som renhold er del av, er også nederst på lista når det gjelder andelen av daglige ledere som har gjennomført lovpålagt HMS-opplæring (Andersen & Bråten 2011). Ytterligere to faktorer kan legges til. Sykefraværet i bransjen er høyt, og en forholdsvis stor andel blir uføretrygdet. En av tre er fagorganiserte (Berge et al. 2013:76), men organisasjonsgraden er langt lavere i små virksomheter. Det har også vist seg å være svært vanskelig å rekruttere tillitsvalgte i virksomheter med tariffavtale. Utfordringer knyttet til konkurranse fra useriøse og kritikkverdige lønns- og arbeidsvilkår var bakgrunnen for at det i 2011 og 2012 ble igangsatt tiltak for å bedre forholdene. I 2011 ble overenskomsten i renhold allmenngjort, og i 2012 ble det innført krav om at de som selger renholdstjenester skal være offentlig godkjente.

### **Krav om offentlig godkjenning**

Fra 1. september 2012 må alle virksomheter som helt eller delvis tilbyr renholdstjenester søke om godkjenning. Det gjelder også de som leier ut personer som utfører renholdstjenester. I tillegg gjelder kravet selvstendig næringsdrivende, enten foretaket har ansatte eller ikke.<sup>1</sup> For å bli godkjent må det også utstedes HMS-kort til alle arbeidstakerne. Samtidig er det forbudt å kjøpe renholdstjenester fra virksomheter som ikke er godkjent. Dette forbudet gjelder ikke for forbrukere som kjøper renholdstjenester til privat bruk (§ 17). Det vil si at privatpersoner ikke har plikt til å undersøke om renholdsbedriften er godkjent. Bakgrunnen for dette unntaket var at Arbeidstilsynet ikke har hjemmel til å føre tilsyn i private hjem. Det er likevel forbudt å *selge* renholdstjenester til private forbrukere dersom man ikke er offentlig godkjent. Godkjente renholdsvirksomheter oppføres i et register hos Arbeidstilsynet og får utstedt id-kort eller HMS-kort til sine arbeidstakere. Alle arbeidstakere skal ha et slikt HMS-kort. Siden godkjenningsordningen er viet et eget kapittel i rapporten, begrenser vi oss her til hovedpunktene. For å få godkjenning må virksomheten (jf. forskriftens § 5 (1)):

- Oppfylle plikten til å ha godkjent bedriftshelsetjeneste
- Oppfylle kravet om vernetjeneste
- Ha skriftlige arbeidsavtaler

<sup>1</sup> Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-05-08-408?q=godkjenningsordning+for+renhold>



- Oppfylle vilkårene i forskrift om allmenngjøring av tariffavtalen i renhold.
- Ha en ordning som sikrer arbeidstakerne økonomisk kompensasjon ved yrkesskade

Det er Arbeidstilsynets oppgave å føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriften følges. Dersom vilkårene for godkjenning ikke lenger er oppfylt, kan Arbeidstilsynet tilbakekalle godkjenningen og slette virksomheten fra registeret over godkjente virksomheter. Brudd på forskriften kan medføre straffeansvar etter arbeidsmiljølovens kapittel 19.

I forbindelse med at «Forslag om offentlig godkjenning i renholdsbransjen» ble sendt på høring, rettet Norsk Arbeidsmandsforbund i sitt høringssvar et ønske om å gjøre godkjenningsordningen tidsbegrenset: «Forbundet mener primært at godkjenningsordningen bør være tidsbegrenset til en periode på 3 år. Deretter bør virksomheten godkjennes på nytt.» (Norsk Arbeidsmandsforbunds høringssvar, 06.10.2016, s. 2). Også NHO Service var inne på å gjøre godkjenningen tidsbegrenset, men konkluderte med at de ville avvente dette til man hadde høstet erfaringer med «samspeillet mellom kontroll av ID-kort og godkjennelsesprosessen» (NHO Service, høringssvar, 05.10.2011, s. 2). Hovedorganisasjonen Virke gikk imidlertid imot en tidsbegrensning av godkjenningen, for å unngå «å pålegge de godkjente virksomhetene nye plikter i form av krav om innsending av dokumentasjon etter at godkjenning er gitt» (Hovedorganisasjonen Virke, høringssvar, 06.10.2016, s. 3).

### **Store forventninger til undersøkelsen**

I undersøkelsen fra 2012 ble arbeidsgivere spurt om hvilke forventninger de hadde til godkjenningsordningen. 80 prosent svarte at de trodde at godkjenningsordningen i stor eller noen grad ville bedre forholdene i bransjen. 85 prosent mente det samme når det gjaldt innføring av id-kort eller HMS-kort. Det var svært få som trodde at det ikke ville virke i det hele tatt, og få som svarte «ikke sikker». I intervjuer som ble gjennomført i samme undersøkelse, ble det understreket at dokumentasjonsbiten var helt avgjørende for at godkjenningsordningen skulle fungere etter hensikten (Trygstad et al. 2012). Dette framgår også av høringsuttalelsene i forbindelse med at forslaget var på høring:

«Når det nå foreslås at ID-kort skal utstedes som en integrert del av selve godkjenningsordningen, vil dette styrke effekten av begge tiltak. Integreringen av ID-kortordningen vil sikre enn viss fortløpende kontroll av de kravene som kreves oppfylt for godkjenning. Dette gir godkjennelsesordningen og en eventuell tilbaketrekking av godkjennelsen ved mislighold, en mulighet til å fange opp de bedrifter som velger å bryte forutsetningene for den opprinnelige godkjennelsen.» (NHO Service, s. 1)

Et viktig poeng var at godkjenningsordningen og id-kortene, eller HMS-kortene, skulle virke sammen, fordi HMS-kortene ble knyttet til godkjenningsordningen.

## Evaluering av en ny ordning

Da vi gjennomførte vår datainnsamling i dette prosjektet, hadde godkjenningsordningen virket i drøye tre år. Nye ordninger må få virke i noe tid før man kan forvente en eventuell endring. Det er rimelig å anta at en godkjenningsordning fører til en økt bevissthet blant arbeidsgivere og arbeidstakere om hva som er lovlig og ulovlig, og hvilke forhold som befinner seg i gråsonene. Likevel kan endringer av holdninger og praksis være tunge og langsomme prosesser (Scott 1995; Pierson 2004). Dette gir noen metodiske utfordringer.

Evalueringsforskning stiller krav til systematikk og faglighet, både teoretisk og metodisk. Det innebærer ifølge Vislie (1989) systematisk å beskrive, analysere og fortolke en innsats og dens virkninger. I begrepet fortolkning ligger at det i noen grad også gjøres en vurdering av virkninger, i forhold til en norm eller standard (Vislie 1989 i Trygstad & Hagen 2004:125). Videre skilles det gjerne mellom effektevaluering og prosessevaluering (Fylling & Anvik 2002). Effektevaluering retter seg mot hvilke virkninger et tiltak har. I dette tilfellet kan det være om innføring av obligatorisk godkjenningsordning har bedret forholdene i renholdsbransjen. Prosessevaluering er mer rettet inn mot å synliggjøre hvordan og hvorfor endring skjer. Hvorfor har obligatorisk godkjenningsordning hatt eller ikke hatt den observerte effekten? Er det ordningen i seg selv som eventuelt har bidratt til endring eller status quo, eller er det denne – i kombinasjon med flere andre tiltak – som forklarer effekten? For å kunne gjennomføre en prosess- og effektevaluering er man avhengig av et referansepunkt. Vårt referansepunkt er spørreundersøkelsen fra 2012. I herværende studie har vi gjennomført både en effekt- og en prosessevaluering.

## Problemstillinger og metodisk tilnærming

I tidligere undersøkelser har vi konsentrert oss om renhold i bedriftsmarkedet. I dette prosjektet har vi også kartlagt hvor mange husholdninger som kjøper renholdstjenester og hvordan de går fram. Denne studien bygger derfor på et omfattende empirisk materiale. Ved hjelp av spørreundersøkelser, registerbaserte data, informantintervjuer og dokumentanalyse belyses følgende problemstillinger:<sup>2</sup>

1. Hvilke virkninger har godkjenningsordningen for næringsvirksomheter og privatmarkedet når det gjelder kjøp av renholdstjenester?
  - Har det blitt enklere for norske virksomheter å velge tilbydere som følger lover og regler?

<sup>2</sup> Intervjuguider og spørreskjemaer er å finne på [www.faf.no](http://www.faf.no)

- I hvilken grad er private forbrukere opptatt av om virksomheten de kjøper renholdstjenester av er godkjent?
  - I hvilken grad etterspør norske virksomheter og forbrukere i privatmarkedet dokumentasjon på at virksomheten de kjøper tjenester av følger lover og regler?
2. Hvordan er godkjenningsordningen administrert?
- Hva preger rutinene rundt godkjenningen?
  - Står oppgaver i forhold til ressurser, og hva kjennetegner praksis?
  - Hvordan følges godkjenningssøknader opp, og hvor lang er behandlingstiden?
  - Hva er den viktigste begrunnelsen for avslag?
  - I hvilken grad gjennomføres det kontroll under og i etterkant av søknadsbehandlingen?
3. Hvilke virkninger har godkjenningsordningen for seriøse og useriøse virksomheter i bransjen?
- Har godkjenningsordningen gitt tilsynsmyndighetene en bedre oversikt over aktørene i renholdsbransjen slik at kontrollen med helse, miljø, sikkerhet og ansettelsesforhold kan følges opp på en bedre måte?
  - Har ordningen bidratt til å gi tilsynsmyndighetene bedre verktøy for å sanksjonere virksomheter som bryter lover og regler?
  - Har godkjenningsordningen redusert markedet for de useriøse virksomhetene?

Flere av problemstillingene er belyst ved hjelp av ulike metodiske tilnæringer. Eksempelvis er spørsmålet om hvilke virkninger godkjenningsordningen har hatt for kundene tematisert i informantintervjuer og gjennom spørreundersøkelser både til arbeidsgivere i bransjen og til kunder.

I undersøkelsen har vi forsøkt å avdekke både tilsiktede og utilsiktede virkninger av ordningen. Dette gjelder virkninger av de reguleringene som det i forkant av forskriftsfastsettelsen var mest diskusjon om, herunder om adgangen til å drive renholds- virksomhet i perioden når søknaden om godkjenning er til behandling blir utnyttet av virksomheter som ikke har intensjoner om å forholde seg til lover og regler, og som dermed kan drive mens søknaden er til behandling. Videre om hvorvidt godkjen- ningsordningen burde være tidsbegrenset, og om forbudet mot å kjøpe tjenester fra virksomheter som ikke er godkjent også bør gjelde ved forbrukerkjøp.

## Kvalitative intervjuer blant bransjeaktører / tilsynsmyndigheter

For å få en dypere kunnskap om hvordan godkjenningsordningen fungerer, og mulige uintenderte konsekvenser, har vi gjennomført kvalitative intervjuer med i) sentrale bransjeaktører (partene i arbeidslivet), ii) arbeidstilsynet, iii) regionale verneombud og iv) andre aktører inkludert arbeidsgivere. I disse intervjuene har vi søkt kunnskap om hvilke virkninger ulike informanter mener godkjenningsordningen har hatt for innkjøpere av renholdstjenester i proffmarkedet og i privatmarkedet, eller forbrukermarkedet, som det også omtales som. Har det blitt enklere for norske virksomheter å velge tilbydere som følger lover og regler? Er kundene kjent med ordningen, og er de opptatt av om virksomheten de kjøper renholdstjenester av er godkjent? Vi undersøker også om kundene etterspør dokumentasjon på at virksomheten de kjøper tjenester av følger lover og regler. Sist, men ikke minst, spør vi informantene om de mener godkjenningsordningen og andre innførte tiltak i bransjen har gjort det vanskeligere å bryte lover og regler.

I tillegg til intervjuer med bransjeaktører og tilsynsmyndigheter, har vi intervjuet en formidler av renholdstjenester og det vi har omtalt som en ekspert på bransjen. Intervjuene fulgte en semistrukturert intervjuguide og hadde en varighet på mellom en til to timer. Tabell 1.1 viser oversikt over informanter.

Tabell 1.1 Oversikt over informantintervjuer

Hvem	Antall informanter
Partene sentralt	4
Andre sentrale aktører	2
Arbeidsgivere	7
Innkjøpere	2
«Formidler»	1
Ekspert	1
Godkjenningsordningen	7
Arbeidstilsynet v/RVO, mm.	6
Totalt	30

## Gjennomgang av hvordan godkjenningsordningen er administrert

Et sentralt spørsmål i denne undersøkelsen er om godkjenningsordningen er formålstjenlig administrert. Vi har informasjon om hvilke rutiner som preger godkjenningsprosessen i de ulike trinnene, som veldig forenklet kan illustreres som i figur 1.2.

For å besvare de mange spørsmålene som er gjengitt under problemstilling 1, har vi gjennomført informantintervjuer med dem som jobber med godkjenningsordningen, samtidig som vi også har intervjuet arbeidsgivere i virksomheter som har blitt godkjente (se tabell 1.1). I tillegg har vi analysert tilgjengelige dokumenter, herunder

et mindre antall søknader, for å danne oss et inntrykk av hvordan kravene i ordningen operasjonaliseres. Som omtalt, må virksomheten ha HMS-kort for å bli godkjent. HMS-kortene skal gjøre det synlig om den enkelte renholder er tilknyttet en godkjent renholdsvirksomhet. Utbredelse og bruk av HMS-kort kan gi en indikasjon på om godkjenningsordningen etterlevs. Vi har undersøkt erfaringer med utstedelse av disse kortene.

Figur 1.2 Trinn i godkjenningsprosessen.



## Bransjen sett fra renholdsbedriftenes og kundenes ståsted

I dette prosjektet har vi gjennomført tre ulike spørreundersøkelser: én til renholdsvirksomheter, én til de profesjonelle innkjøperne av renholdstjenester i privat og offentlig sektor, omtalt som proffmarkedet, og én til privatmarkedet. I avsnittene under redegjør vi nærmere for disse.

### Spørreundersøkelse til renholdsbedrifter

For å kunne besvare de ulike problemstillingene relatert til om godkjenningsordningen har endret kundenes adferd, det vil si om de etterspør om virksomhetene er godkjente og annen dokumentasjon på de ansattes lønns- og arbeidsbetingelser, har Respons analyse på oppdrag fra Fafo gjennomført en spørreundersøkelse i renholdsbransjen. Her spør vi om virksomheten synes det var vanskelig å bli godkjent, om de har hatt tilsyn etter at de fikk godkjenning, og om godkjenningsordningen har hatt noen betydning for å redusere omfanget av useriøsitet i bransjen.

I 2012 gjennomførte Respons analyse en tilsvarende undersøkelse for Fafo (Trygstad et al. 2012). I undersøkelsen fra 2016 gjentar vi flere av de samme spørsmålene, for eksempel om det er noen forskjeller i hvordan konkurransen fra useriøse vurderes. I begge undersøkelsene er det gjort intervjuer med daglig leder eller HR-ansvarlig i virksomhetene – i rapporten omtalt som arbeidsgivere. Som i 2012 har målgruppen vært virksomheter innen NACE-kode 81210 – Rengjøring av bygninger med 5 ansatte eller mer.

I 2012 klarte vi å gjennomføre 205 intervjuer. Målet var å komme opp i samme antall i 2016. Erfaringene fra 2012-undersøkelsen viste imidlertid at dette er en vanskelig målgruppe. En forklaring er at en del virksomheter i bransjen ikke har en egen HR- eller personalavdeling. Daglig leder er ofte ute og følger opp både arbeidstakere og kunder, noe som gjør at hun eller han kan være vanskelig å nå. I tillegg er det tidvis

store språklige utfordringer siden mange av arbeidsgiverne i bransjen snakker dårlig norsk. I store virksomheter med mange lokale avdelinger blir vi også fort henvist til hovedkontoret, og det er vanskelig å nå lokale ledere som er villige til å la seg intervju. Vi var derfor avhengige av å gjennomføre dette over lang tid, slik at vi fikk fulgt opp avtaler og eventuelt lage nye avtaler ved behov. Likevel klarte vi ikke å nå flere enn 186 informanter. Totalt ble det gjort 896 oppringninger. 463 forble ubesvarte eller personene var ikke mulige å nå i intervjuperioden, 93 nektet med henvisning til at Respons skulle kontakte hovedkontoret, 70 var ikke interessert i å delta, 84 var utenfor målgruppen eller man hadde feil nummer. Hvis vi tar utgangspunkt i de som ikke var mulige å nå, men trekker fra dem som ikke var i målgruppen, får vi en svarprosent på 23. Dersom vi beregner svarprosenten med utgangspunkt i de arbeidsgiverne som faktisk besvarte oppringningen, får vi en andel på 53 prosent. Det utvalget vi sitter igjen med er trolig preget av virksomheter som har til hensikt å følge lover og regler. De som driver useriøst, har antakeligvis ikke hatt ønsker om å delta i undersøkelsen. Det betyr at vi må være varsomme med å generalisere våre funn til å gjelde hele bransjen.

Data fra undersøkelsen brukes til å beskrive bransjen, og ikke minst hvordan arbeidsgiverne vurderer effekten av godkjenningsordningen og HMS-kortene i renhold. I tillegg bruker vi data fra 2016-undersøkelsen til å undersøke endringer i indikatorene HMS-ordninger, foretaksstruktur og sysselsetting, konkurranse fra useriøse virksomheter og kundekontroll. Noen av spørsmålene i undersøkelsen er direkte relatert til kravene om å bli godkjent, blant annet om man har bedriftshelsetjeneste, arbeidsavtaler med videre. Andre retter seg mot situasjonen i bransjen mer generelt, og «tar temperaturen» på konkurransesituasjon og vurdering av ulike typer tiltak, inkludert tilsynsvirksomheten. Tabell 1.2 viser utvalget i 2012 og 2016 langs noen sentrale variabler.

Fordelingen i tabell 1.2 viser at vi med hensyn til størrelse har noen flere av de minste virksomhetene og færre i de mellomstore og store i 2016, enn hva som var tilfellet i 2012. Vi ser også at det er endringer med hensyn til arbeidstid. I 2012 var det langt flere som svarte at de hadde arbeidstidsordninger som avviker fra normalarbeidsdagen i renhold (06.00 til 21.00), samt helgearbeid, enn hva vi finner i undersøkelsen fra 2016. Om dette skyldes reelle endringer eller om forklaringen er ulike utvalg, er vanskelig å si. Svaret kan være en kombinasjon av disse forklaringene. Allmenngjøringen av renholdsoverenskomsten har i utgangspunktet gjort det langt dyrere å selge renholdstjenester i helgene og mellom klokka 21.00 og 06.00, noe som kan ha redusert omfanget av dette i de tilfeller der det ikke er nødvendig.

Når det gjelder andelen virksomheter som svarer at de har tariffavtale, ser vi at den er langt høyere i 2016 enn i 2012. Vi har ingen god forklaring på dette, men det *kan* være at noen av respondentene blander sammen allmenngjøring av renholdsoverenskomsten med spørsmålet om tariffavtale. Vi velger derfor ikke å benytte denne variabelen i analyser der vi leter etter bakenforliggende forklaringer på resultatene. Når det gjelder om man har tillitsvalgt eller annen representant for en fagforening, er det bare mindre

forskjeller. Det er grunn til å anta at det ville vært forskjeller også her, dersom andelen som svarer de har tariffavtale i 2016 gjenspeiler den faktiske situasjonen.

Tabell 1.2 Oversikt over utvalget i 2016 og 2012.

	2016	2012
<b>Foretaksform</b>		
Et enkeltstående selskap	77	73
Del av større virksomhet/konsern	17	27
Annet	6	
<b>Type renhold</b>		
Temporært renhold (hovedrengjøring, vinduspuss osv.)	76	74
Fast renhold (i offentlig og privat sektor)	89	84
Renhold i private hjem	48	42
Annet	10	4
<b>Arbeidstid</b>		
Morgenarbeid, med start før kl. 06.00	9	24
Dagtidsarbeid mellom kl. 06.00-21.000	100	98
Fast kvelds-/nattarbeid med start fra kl. 21.00 og fram til kl. 06.00	12	24
Helgearbeid	39	56
Annet	1	1
<b>Antall ansatte inkl. vikarer og midlertidige</b>		
1 til 9	48	31
10 til 49	39	48
50 og flere	13	21
Andel med tariffavtale	62	49
Andel virksomheter med tillitsvalgte/representant for fagforeningen	41	45
<b>Totalt</b>	<b>186</b>	<b>205</b>

### Spørreundersøkelse til kundevirksomheter (proffmarkedet)

Proffmarkedet utgjør den største andelen av renholdsmarkedet. For å undersøke om det har blitt enklere å velge tilbydere som følger lover og regler, har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant norske virksomheter. Data fra undersøkelsen gjør det mulig å se på mulige effekter av godkjenningsordningen og andre innførte tiltak, herunder blant annet om kundene kjenner til ordningen og om de kontrollerer renholdernes lønns- og arbeidsvilkår. Det er Norstat som har gjennomført spørreundersøkelsen.

### Undersøkelse til kunder i privat sektor

Undersøkelsen ble gjennomført i april/mai på telefon, og var rettet mot bedrifter (daglig leder) i privat sektor. Norstats utvalgsmetodikk for bedriftsomnibus med et

utvalg på 600 bedrifter ble benyttet. For å komme med i utvalget ble det satt en nedre grense på minimum fem ansatte.

Virksomhetsstrukturen blant private bedrifter viser et høyt antall bedrifter med få ansatte og relativt få med mange ansatte. Samtidig representerer bedrifter med mange ansatte en vesentlig andel av sysselsettingen. Dersom man intervjuer bedriftene proporsjonalt, det vil si etter antall ansatte, vil man få et representativt bilde av bedriften målt etter antall ansatte, men samtidig dekke en for liten del av den faktiske sysselsettingen. For å justere dette forholdet er utvalget derfor kvotert etter antall ansatte. I gruppen 1–5 ansatte og 6–20 ansatte er det intervjuet 180 bedrifter i hver gruppe. I gruppene 21–50 ansatte og de med mer enn 50 ansatte er det i hver gruppe intervjuet 120 bedrifter. Til sammen 600 intervjuer. Det betyr at bedrifter med mange ansatte er overrepresentert, mens de med få ansatte er underrepresentert. Dette er gjort for å justere skjevheten i andel av sysselsettingen. Utvalget er satt sammen slik at det likevel er tilstrekkelig antall i alle ansattekategoriene til å kunne sammenlikne dem.

I enhver undersøkelse vil det være frafall. Frafallet kan skyldes nekt; at respondenten av ulike grunner ikke ønsker å la seg intervju. Det er også frafall på grunn av at det ikke er mulig å få tak i respondenten, typisk at denne ikke er til stede eller tar telefonen når de blir oppringt. Det er også et visst frafall fordi bedriften man ønsker å få tak i er nedlagt. Totalt ble det trukket 3955 bedrifter til denne undersøkelsen. Av disse var det i løpet av intervjuperioden ikke mulig å komme i kontakt med 2655. 668 respondenter nektet, av ulike årsaker, å delta i undersøkelsen etter at det var oppnådd kontakt med dem. Tar man med de respondentene man av ulike grunner ikke har fått kontakt med, er svarprosenten for undersøkelsen på 15. Ser man kun på forholdet mellom antall intervjuer og antallet faktisk nekt, er svarprosenten på 47, som må regnes som bra.

#### **Undersøkelse til kunder i offentlige sektor**

Undersøkelsen i offentlig sektor er basert på et utvalg virksomheter i statlig og kommunal sektor som har outsourcet renholdet. Utvalget av kommuner er basert på undersøkelsen «Kommunal organisering», som NIBR gjennomførte for det daværende kommunal- og regionaldepartementet i 2008 og 2012. Her framgår det om kommunene har outsourcet hele eller deler av renholdet. Til sammen dreide dette seg om 51 kommuner. Utvalget statlige virksomheter er basert på Arbeidsdepartementets kartlegging av departementenes underliggende etaters bruk av renholdstjenester fra 2011. Til sammen hadde 93 statlige virksomheter gjort dette.

Totalt hadde vi 144 offentlige virksomheter/kommuner i utvalget. Fem av disse viste seg å være fusjonert eller de var ikke lenger en egen selvstendig enhet. Ni statlige etater/departementer viste til en felles innkjøpsenhet for denne typen tjenester. Det endelige utvalget besto dermed av 130 offentlige virksomheter/kommuner. Av disse oppnådde vi intervju med 69, og av disse var det 15 som oppga at de ikke hadde outsourcet renholdet. Om dette skyldes at de har insourcet renholdet igjen eller om de feilaktig var



registrert med outsourcing, kan vi ikke si noe om ut fra vårt materiale. Til slutt satt vi dermed igjen med 54 offentlige virksomheter som helt eller delvis har satt ut renholdet. Siden dette statistisk sett er et begrenset antall respondenter, har vi i analysene valgt å ikke prosentuerer resultatene. Vi refererer isteden til antall virksomheter.

### **Spørreundersøkelse i privatmarkedet**

En survey fra 2015 viste at om lag 11 prosent av norske husholdninger har kjøpt renholdstjenester til hjemmet i løpet av de siste to årene (Agenda 2015:29). I denne studien har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant private husholdninger, på Norstats web-omnibus. Utvalget trekkes tilfeldig fra Norstats respondentpanel, som består av 83 000 nordmenn. Primært er disse rekruttert via landsrepresentative telefonundersøkelser. Utvalget til hver omnibus blir trukket proporsjonalt etter den enkelte landsdels befolkningstall og kvoterer på kjønn og fylke. Web-omnibussen gjennomføres hver uke, med et utvalg på 1000 respondenter. Siden kjøp av renhold til private hjem er begrenset, og det var disse respondentene vi var ute etter, har vi hatt undersøkelsen på omnibussen i til sammen 6 uker. Det har gitt et nettoutvalg på drøyt 500 husstander som kjøper renholdstjenester til hjemmet. Respondenter som bodde hjemme hos sine foreldre ble skilt ut av utvalget.

Det er vanskelig å anslå frafall på en web-omnibus, gitt at panelet er et rekruttert utvalg med et stort antall deltakere, drøyt 80 000. Det vil dermed være et frafall i selve rekrutteringsprosessen som vi ikke har oversikt over. Til sammen var det over de seks ukene 4634 respondenter som svarte på spørsmålet om de hadde kjøpt renhold til hjemmet i løpet av det sist året. Invitasjon om å delta i disse seks omnibusene gikk ut til noe over 30 000 paneldeltakere.

### **Dokumentanalyse og analysepålegg**

Arbeidstilsynet registrerer hvilke pålegg som er gitt ved tilsyn. Fafo har i flere prosjekter analysert disse dataene. Arbeidstilsynet organiserer deler av sin tilsynsaktivitet i egne satsingsområder. Siden 2013 har renholdsbransjen vært et slikt satsingsområde. Arbeidstilsynet har gitt oss tilgang til statistikk over tilsyn og pålegg gitt i dette satsingsområdet fra 2013 til og med 20. mai 2016. Tilsynsaktiviteten har både omfattet renholdsbedrifter, godkjente og ikke godkjente, og kjøpere av renholdstjenester. Det er utarbeidet ulike tilsynspakker med en unik sjekkliste med ulike «kontrollpunkt». Disse tilsynspakkene er satt sammen slik at de er tilpasset satsingsområdet renhold. Vi ser på antall pålegg og hva man gir pålegg for, og vi går igjennom et utvalg tilsynsrapporter.

## Registerbaserte analyser av bransjens struktur/omfang

Godkjenningsordningen skal også bidra til å gjøre bransjen mer oversiktlig i betydningen at ansatte og bedrifter registreres i offentlige registre. Vi har benyttet ulike typer registerbasert statistikk for å beskrive utviklingen i bransjen fra 2012 og til 2014/15 når det gjelder antall bedrifter, sysselsetting i form av lønnstakere og selvstendige og foretaksstruktur. En rekke andre forhold enn godkjenningsordningen vil påvirke bransjen – blant annet allmenngjøring og konjunktursvingninger – og vi kan derfor ikke identifisere/isolere effekter av godkjenningsordningen. Ved hjelp av registerbasert statistikk beskriver vi utviklingen i sysselsetting, foretaksstruktur og omsetning (eventuelt momsinnbetaling), og vi har et særlig blikk for utviklingen i antall selvstendige/mikro-bedrifter.

## Rapportens oppbygging

Denne rapporten består av ti kapitler. Hvert kapittel avsluttes med punktvis oppsummeringer. I det påfølgende kapittel 2 ser vi nærmere på godkjenningsordningen, på hvordan den er organisert og administrert. Vi gir en fyldig beskrivelse av de ulike trinnene i saksbehandlingen, fra en virksomhet søker om godkjenning til det blir gitt godkjenning eller avslag. Herunder presenterer vi også HMS-kortene og bestillingen av disse, som er omfattet av forskriften om godkjenning. Deretter presenterer vi saksbehandlingen i tall. Avslutningsvis i kapitlet retter vi blikket mot grenseflaten mellom godkjenningsordningen og tilsyn.

I kapittel 3 lar vi partene og Arbeidstilsynet få lov til å slippe til. Vi søker kunnskap om hvordan godkjenningsordningen fungerer sett fra deres ståsted. Hvilke virkninger mener ulike informanter at godkjenningsordningen har hatt på bransjens utvikling, og har det blitt enklere for kunder å velge tilbydere som følger lover og regler? Siden godkjenningsordningen er et av flere tiltak, er vi også interessert i en mulig betydning av blant annet allmenngjøringen av renholdsoverenskomsten.

I kapittel 4 tar vi pulsen på arbeidsgiverne i bransjen. I hvilken grad kjenner de til godkjenningsordningen, synes de det var vanskelig å bli godkjent, og mener de ordningen har hatt noen effekt på arbeidsvilkårene i bransjen? I 2012 stilte vi spørsmål om tilstedeværelsen av ulike HMS-ressurser på arbeidsplassen. I 2016-undersøkelsen gjentar vi disse, noe som muliggjør en sammenlikning over tid. Sist, men ikke minst, spør vi om arbeidsgiverne mener godkjenningsordningen i renhold bør endres. Også i kapittel 5 ser vi på bransjen fra arbeidsgivernes ståsted. Vi spør om de kan se noen økning i at kundene etterspør dokumentasjon om renholdernes lønns- og arbeidsbetingelser. Vi undersøker også om arbeidsgiverne mener at konkurranse fra useriøse aktører

i bransjen har avtatt, om de har hatt tilsyn av arbeidstilsynet de siste tolv månedene, og hvilke tiltak de mener vil bidra til en positiv utvikling i bransjen.

I kapittel 6 ser vi nærmere på kjøperne av renholdstjenester i det såkalte proffmarkedet, det vil si kjøpere av renholdstjenester i private bedrifter og i offentlige virksomheter. I det påfølgende kapittel 7 er det husholdningenes kjøp av renholdstjenester som tematiseres. Vi spør hvordan husstandene går fram når de kjøper renholdstjenester, om de kjenner til godkjenningsordningen og om de kjøper renholdstjenester svart eller hvitt.

I kapittel 8 ser vi på bransjen fra de regionale verneombudenes ståsted, og vi ser på tilsynsaktivitet og pålegg i bransjen. Videre på tilsynsstrategier, hvordan RVOene går fram når de skal gjennomføre besøk hos renholdsvirksomhetene, og hva de finner av mangler. Dernest ser vi på hva Arbeidstilsynets data for bransjen i perioden 2013 til 2016 kan fortelle om tilstanden.

I kapittel 9 undersøker vi hva ulike statistikkilder kan fortelle om utviklingen innen renholdsbransjen over de siste årene. Vi kartlegger om bransjen endrer seg når det gjelder små og store bedrifter, nyetableringer og avganger, i fordelingen mellom lønnstakere og selvstendige, og hva som kjennetegner hvem som arbeider i bransjen.

I rapportens siste kapittel, 10, ser vi på endringer etter et sett indikatorer, samtidig som vi forslår noen nye på bakgrunn av denne studien. Disse kan brukes for å følge den videre utviklingen i bransjen.



## 2 Godkjenningsordningen

I dette kapittelet tar vi for oss selve godkjenningsordningen og hvordan denne er organisert. Vi gir en fylldig beskrivelse av gangen i saksbehandlingen, fra en virksomhet søker om godkjenning til det blir gitt godkjenning eller avslag. Vi gjør også nærmere rede for HMS-kortene og bestillingen av disse. Deretter presenterer vi saksbehandlingen i tall. Her er vi særlig opptatt av spørsmålet om hvor lang den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden hos godkjenningsordningen er, både for saker som ender med godkjenning og for saker som ender med ikke godkjent. De tre hovedspørsmålene som besvares i dette kapittelet er:

- I hvilken grad har den gjennomsnittlige saksbehandlingen gått ned etter hvert som godkjenningsordningen nå har vært operativ noen år?
- Hva er de største utfordringene knyttet til saksbehandlingen i dag?
- Bidrar godkjenningsordningen til økt seriøsitet, sett fra godkjenningsordningens ståsted?

### Organisatoriske betingelser

#### Etablering og organisering

Godkjenningsordningen er underlagt Arbeidstilsynet og lokalisert ved Arbeidstilsynet Indre Østland – avdeling Drammen. Godkjenningsordningens virksomhet er regulert i forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomhet og om kjøp av renholdstjenester, og er underlagt reglene i forvaltningsloven. Forskriften<sup>3</sup> slår fast at alle renholdsvirksomheter skal ha offentlig godkjenning fra Arbeidstilsynet. Godkjente renholdsvirksomheter skal også sørge for at alle arbeidstakere bærer HMS-kort når de utfører renholdsarbeid. Samme regler gjelder for innehaver av enkeltpersonforetak og deltakere i ANS/DA.

Godkjenningsordningen har totalt sju medarbeidere på fulltid, hvorav to jurister. Leder av ordningen er en av de to juristene. Medarbeiderne ble ansatt da ordningen

<sup>3</sup> Forskrift Arbeidsdepartementet 8. mai 2012 nr. 408.

ble etablert i 2012, og har variert utdanningsbakgrunn og tidligere erfaring med saksbehandlingsoppgaver i offentlig forvaltning. Da godkjenningsordningen trådte i kraft, var lite av den tekniske infrastrukturen på plass, og forskriften var i liten grad operasjonalisert. Det fantes lite materiell om ordningen, og det var behov for å utvikle et eget saksbehandlingssystem. Kontoret ble bemannet med tre personer ekstra, hvorav en jurist i oppstartperioden for å ta unna det store antallet søknader i starten. Behovet for IKT-materiell og teknisk støtte skulle ivaretas av serviceavdelingen ved direktoratet i Trondheim.

Det ble også bestemt at renholdsvirksomhetene skulle søke godkjenning via Altinn-portalen. Dette var krevende for Arbeidstilsynet, som ikke tidligere hadde noen erfaring med å bruke Altinn i kommunikasjonen med virksomheter. Saksbehandlerne måtte lage alle publikasjoner, brevmalere, utvikle et fagsystem med mer samt håndtere forskriften. Et system for HMS-kort var heller ikke på plass idet ordningen ble lansert. Samtidig var det store forventninger til ordningen fra bransjen og fra partene. Ordningen mottok søknader fra 200 renholdsvirksomheter med én gang den var etablert.

Fra oppstarten i september 2012 og fram til cirka 2014/15 var det til dels store utfordringer når det gjelder IKT-infrastruktur. Dette var særlig krevende i 2012/13, da søknadstrykket fra bransjen var størst. Detaljer omkring utviklingen av IKT-verktøy og -infrastruktur ligger utenfor denne evalueringens mandat, men vi vil likevel påpeke at saksbehandlerne opplevde at mangler ved teknisk infrastruktur ved oppstarten samt ressurskrevende utvikling av systemstøtten fra 2012 til 2016 er forhold som i stor grad har påvirket saksbehandlingstiden i 2012, 2013 og 2014. Selv om oppstarten for ordningen beskrives som hektisk og uoversiktlig, blir det i intervju understreket at det meste har gått seg til etter hvert, og at saksbehandlingstiden har blitt betydelig redusert, noe som også bekreftes i tallene for gjennomsnittlig saksbehandlingstid, som vi skal komme tilbake til. Det framholdes som bra at det er relativt få personer som jobber ved godkjenningsordningen, noe som gjør saksbehandlingen oversiktlig og enhetlig. Samtidig ble det lagt vekt på at det fortsatt er behov for forbedringer i flere av de tekniske løsningene tilknyttet godkjenningsordningen.

### **Synspunkter på forskriften**

I intervju pekes det på at forskriften var ny og at Arbeidstilsynet ikke hadde noen enhetlig fortolkning av den. Det ble opp til godkjenningsordningen å etablere en ramme for hvordan forskriften skulle operasjonaliseres. Forskriften retter seg også mot tilsynsaktiviteter<sup>4</sup>, noe som ikke ligger under godkjenningsordningen. Det er derfor to ulike virksomheter i Arbeidstilsynet – godkjenningsordningen og tilsyn – som skal

<sup>4</sup> Forskriftens kapittel 6 § 18 omfatter tilsyn med at vilkårene for godkjenning er oppfylt og sanksjoner i de tilfeller hvor man finner avvik.

praktisere ulike deler av forskriften. Lederen av godkjenningsordningen gir uttrykk for at det er behov for enkelte oppklaringer omkring fortolkningen av forskriften. Det er lite forarbeider å støtte seg på, og det kommer mange spørsmål fra virksomhetene.

Kravene som skal oppfylles før godkjenning er rettet både mot virksomheten og de de har ansatt. Godkjenningsordningen krever at alle vilkår er oppfylt før virksomheten får endelig godkjenning. Ifølge forvaltningspraksis er forskriften avgrenset til å gjelde virksomheter som utfører rengjøring av bygninger. Det har kommet noen saker til behandling som ligger i en gråsoner – blant annet saker som omfatter hjemmehjelp og spørsmål om underleverandører til kommunen skal betale allmenngjort lønn eller ha kommunal lønn.

Saksbehandlerne ved godkjenningsordningen opplever at deres verktøykasse er svært begrenset – med hovedvekt på kontroll av dokumenter. Metodikken er en form for post-alt tilsyn, mente lederen av ordningen. Utover dokumentkontroll, pekte vedkommende på at ordningen ivaretar en viktig veiledningsfunksjon for å få godkjenningen i orden:

Vi bruker mye tid på veiledning, vårt fokus er å hjelpe virksomhetene. Vi veileder dem til å sende inn riktig informasjon.

Vi mener vi har hevet bedriftenes kunnskapsnivå generelt. 6000 bedrifter har vært i kontakt med ordningen og vi har snakket med 90 prosent av dem.

Det var mange henvendelser fra renholdsvirksomheter ved oppstart av ordningen. Flere trengte grunnleggende forklaringer om hvilke plikter de har som arbeidsgiver. Problemet for mange er lavt kunnskapsnivå om det norske samfunnet generelt, og store språklige utfordringer som gjør det vanskelig for virksomhetene både å forstå regelverket og å kommunisere med ansatte ved godkjenningsordningen. Ofte opplever saksbehandlerne at virksomhetene sender annen informasjon enn den de har etterspurt. Etter å ha praktisert forskriften en stund og gjort seg noen erfaringer, har godkjenningsordningen gitt flere innspill til forskriftsendringer, både innholdsmessig og rent forskriftsteknisk til Direktoratet LOV. Vi går ikke inn på disse forslagene her, da det ligger utenfor mandatet for vår evaluering.

Fra oppstarten og fram til cirka 2014/15 var situasjonen preget av til dels store utfordringer når det gjelder IKT-infrastruktur og systemstøtte til godkjenningsordningen. Godkjenningsordningen mener det er behov for visse endringer i forskriften, både innholdsmessig og rent forskriftsteknisk.

## Sakens gang

Renholdsvirksomheter søker om godkjenning via Altinn, som er en internettportal for digital dialog mellom næringslivet, privatpersoner og offentlige etater.<sup>5</sup> Ved bruk av Altinn må virksomheten bekrefte at opplysningene er riktige og så fullstendige som mulig, og det presiseres at uriktige eller ufullstendige opplysninger er forbundet med straffeansvar. Hensikten var at dette ville bidra til å forhindre at det bevisst jukses med opplysningene.

### Hoveddelene i saksbehandlingen

Før vi går nærmere inn på de ulike delene og stegene i saksbehandlingen, gir vi her en oversikt over hoveddelene i den. Hensikten er å gjøre det lettere for leseren å se de neste avsnittene i sammenheng. Figur 2.1 viser en skjematisk oppsummering av saksgangen i godkjenningsordningen. Del I er behandling av søknaden og innsendt dokumentasjon. Denne delen handler om å få saken tilstrekkelig opplyst. Virksomheter som oppfyller kravene i § 5 i forskriften får status som prekvalifisert, og det åpnes for bestilling av HMS-kort hos Oberthur Technologies AS, som er del II i figuren. Når HMS-kort for alle ansatte er bestilt, gis virksomheten endelig godkjenning, og kortene produseres og utstedes.

Virksomheter som oppnår prekvalifisering kan også senere få avslag på søknaden om godkjenning, dersom de ikke bestiller det antallet HMS-kort som er oppgitt i søknaden. I hele saksbehandlingstiden (del I og II) har virksomhetene status «under behandling» (I) og «under HMS-kortbestilling» (II) og kan ifølge forskriften drive renhold.

Det er krav om at virksomhetene hvert år regodkjennes gjennom «årlig melding», for å bekrefte at de fortsatt driver renhold og oppfyller kravene i § 5. Virksomheter som ikke sender inn «årlig melding» eller som ikke lenger oppfyller kravene i § 5, mister godkjenningen og må eventuelt søke på nytt. Virksomheten slettes fra godkjenningsregisteret.

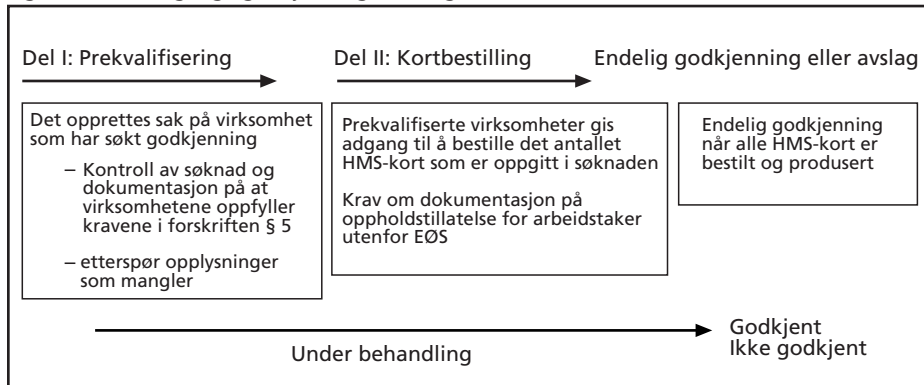
Avslag på søknad om godkjenning er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og søker kan klage på vedtaket. Søkere som får avslag kan også søke på nytt. Det er ingen begrensninger i hvor mange ganger en virksomhet som får avslag kan søke på nytt.

<sup>5</sup> Altinn er også en teknisk plattform, som offentlige virksomheter kan benytte for å lage digitale tjenester. Altinn videreutvikles, driftes og forvaltes av Altinn-samarbeidet, som består av en rekke offentlige etater. Brønnøysundregistrene forvalter den tekniske løsningen på vegne av dette samarbeidet, og avgjør hvordan den tekniske løsningen skal videreutvikles ([www.altinn.no](http://www.altinn.no)).



Godkjenningsordningen har nå laget rutine for at de som har søkt mange ganger uten å oppfylle kravene i § 5, raskt får varsel om avslag.<sup>6</sup>

Figur 2.1 Sakens gang i godkjenningsordningen.



## Søknad

Søknadsskjema<sup>7</sup> er bygget opp slik at det først er en rekke spørsmål knyttet til informasjon om virksomheten; organisasjonsnummer, navn og organisasjonsform er utfylt på forhånd i skjema. Virksomheten fyller inn kontaktopplysninger, og om den har ansatte renholdere. Virksomheter som har ansatte får videre en rekke spørsmål som gjelder arbeidsgiver. Spørsmålene følger her forskriftens § 5 vilkår for godkjenning.

For det første er det spørsmål om virksomheten er tilknyttet godkjent bedriftshelsetjeneste samt navn og organisasjonsnummer på den aktuelle bedriftshelsetjenesten.

For det andre er det spørsmål om vernetjeneste (verneombud og AMU). Herunder spørsmål om antall ansatte, om virksomheten har verneombud/hovedverneombud eller skriftlig avtale om annen ordning, samt spørsmål om arbeidsmiljøutvalg (gjelder dem med 50 eller flere ansatte).

For det tredje er det spørsmål om arbeidsavtaler (aml § 14-5 og § 14-6). Virksomhetene får her spørsmål om det er inngått skriftlige arbeidsavtaler for alle ansatte/alle

<sup>6</sup> I intervju ble det påpekt at forskriften mangler hjemmel for å avvise søknader uten realitetsbehandling. Godkjenningsordningen mener at det bør vurderes om en slik hjemmel skal gis. Forvaltningen plikter å behandle nye søknader. Vedtak om avvisning av en søknad fra realitetsbehandling krever særskilt hjemmel. Ny søknad anses nesten alltid som en ny sak, og alltid der det er endringer i faktum.

<sup>7</sup> Det er utarbeidet et nytt søknadsskjema som gjelder fra mars 2016, dette inneholder noen flere spørsmål enn det gamle søknadsskjema. Dette vil forenkle saksbehandlingen noe ved at antall runder med spørsmål til virksomhetene for å få nødvendig opplysninger reduseres. Det vil også bidra til å forkorte saksbehandlingstiden hos godkjenningsordningen. I den følgende framstillingen har vi tatt utgangspunkt i det nye søknadsskjema som nå tas i bruk.

arbeidsforhold i virksomheten, og om arbeidsavtalene oppfyller minimumskravet til innhold, slik § 14-6 i arbeidsmiljøloven krever.

Det fjerde forholdet gjelder spørsmål om allmenngjorte lønns- og arbeidsvilkår, herunder spørsmål om virksomhetene oppfyller vilkårene i gjeldende forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsvisksomheter. Det er spørsmål om virksomheten har renholdere over 18 år og minste timesats for disse. Det er også spørsmål om virksomheten har renholdere under 18 år og minste timesats for disse. Endelig er det spørsmål om noen av renholderne arbeider mellom 21:00 og 06:00 (nattarbeid) og om det betales nattillegg for disse. Ved at bedriften selv legger inn sine minste lønnssetter, kan saksbehandlerne se om de er kjent med allmenngjorte satser.

Det femte og siste gjelder opplysninger om økonomisk ordning ved yrkesskade. Her er det spørsmål om virksomheten har en ordning som sikrer arbeidstakerne økonomisk kompensasjon i tilfelle yrkesskade eller -sykdom, samt navn på forsikringsselskap og polisenummer/forsikringsnummer.

Altinn har også muligheter for spørsmålsdialog. Denne er brukt for å legge inn ekstra opplysninger om de ulike temaene i søknaden. Her gis nærmere informasjon om aktuelle krav i arbeidsmiljøloven, loven om allmenngjøring samt forskriften om offentlig godkjenning. Det er også laget hjelpetekster til de ulike spørsmålene, med informasjon om hvilken dokumentasjon som skal sendes inn.

Virksomhetene må sende med dokumentasjon for de fem forholdene som vedlegg til søknaden. Når det gjelder bedriftshelsetjeneste, kreves det at kontrakten med en bedriftshelsetjeneste som er godkjent av Arbeidstilsynet samt siste samarbeidsplan eller siste betalte faktura legges ved som dokumentasjon. Virksomheter som har verneombud må sende inn navn og kontaktopplysninger på verneombudet. Virksomheter som har avtale om annen ordning enn verneombud må legge ved kopi av beskrivelse av annen ordning eller avtale, og de som har krav om AMU må legge ved kopi av referat fra det siste møtet i AMU. Det kreves kopi av utfylt og signert arbeidsavtale, med eksempler for alle grupper av ansatte (fast, midlertidig, heltid, deltid). Innholdet i arbeidsavtalene blir sjekket opp mot de opplysningene virksomheten har oppgitt i søknaden. Godkjenningsordningen kontrollerer at alle minimumsvilkårene til innholdet i arbeidsavtalen er regulert i innsendt arbeidsavtale (aml § 14-6 bokstav a til m). Når det gjelder dokumentasjon for lønn, kreves det kopi av skriftlig lønnsberegning (for eksempel kopi av lønsslipp) som viser at renholderne lønnes i henhold til allmenngjøringsforskriften. Det er et krav at lønn per time må gå fram av dokumentasjonen.

I det nye søknadsskjemaet som gjelder fra mars 2016, er det også spørsmål om virksomheten oppfyller registreringskravene i offentlige registre. Spørsmålene som stilles er om virksomheten oppfyller registreringsplikten i mva-registeret, om virksomheten har solgt tjenester eller hatt uttak på mer enn 50 000 kroner de siste tolv månedene, om virksomheten leier ut arbeidstakere og om den eventuelt er registrert i

bemanningsforetaksregisteret, og om virksomheten har sørget for pliktig registrering av arbeidsgiver og ansatte i NAV Aa-registeret.

Til slutt er det spørsmål om hvor mange renholdere som skal ha HMS-kort. Dette blir senere sjekket opp mot det antallet som er oppgitt ansatt i virksomheten.

I forskriften stilles det dessuten krav om at 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.

Saksbehandlerne legger inn spor i saksbehandlingen, slik at de kan finne tilbake til vanskelige saker eller vurderinger som er gjort tidligere.

Arbeidstilsynet henter alle nye skjema fra Altinn automatisk hver natt og legger dem over i saksbehandlersystemet. Antallet nye søknader om godkjenning ligger nå på et gjennomsnitt på 5–10 per dag.

Denne første delen av saksbehandlingen handler om å få saken tilstrekkelig opplyst. Virksomheter som oppfyller kravene i § 5 prekvalifiseres og går over i neste fase, som handler om å bestille HMS-kort til alle renholderne.

Virksomhetene søker godkjenning via Altinn.

For virksomheter med ansatte følger spørsmålene i søknaden forskriftens § 5 om vilkår for godkjenning.

Virksomhetene må sende med dokumentasjon for de fem forholdene som vedlegg til søknaden.

Virksomheter som oppfyller kravene i § 5 prekvalifiseres for bestilling av HMS-kort.

### **Status «under behandling» og «under HMS-kortbestilling»**

Virksomheter som har søkt godkjenning, men uten at søknaden er ferdigbehandlet, legges inn i godkjenningsregisteret med status «under behandling». Lederen ved godkjenningsordningen forteller at forarbeidene legger til rette for at disse kan drive renhold så lenge saken er til behandling.<sup>8</sup>

Når virksomheten har sendt inn all nødvendig dokumentasjon og saken er ferdig behandlet hos godkjenningsordningen, får virksomheten brev om at den skal bestille

<sup>8</sup> Det vises til at Arbeidsdepartementet i høringsnotatet 1.2.2 og 4.5 skriver at ordningen ikke skal innebære et driftsforbud, og at virksomheter skal kunne starte opp/drive videre ved å dokumentere at det er sendt inn en søknad om godkjenning gjennom en kvittering som er sendt fra godkjenningsenheten. Alle virksomheter får brevet «foreløpig svar» fra Arbeidstilsynet når søknad om godkjenning er mottatt. De som søker i Altinn får i tillegg Altinn-referansenummer. Forskriftens § 17 bestemmer at kjøp av renholdstjeneste kun er tillatt fra virksomhet som er registrert. For at retten til å starte opp/drive virksomhet for man er formelt godkjent skal bli reell, oppføres derfor virksomheten i registeret i søknadsperioden. Godkjenningsordningen mener det bør vurderes å regulere praksisen i selve forskriftsteksten.

HMS-kort. Fra april 2016 vises virksomheten med status «under HMS-kortbestilling» i godkjenningsregisteret. Den videre prosessen fram til status «godkjent» ligger hos virksomheten og hvor raskt den greier å bestille de kortene den skal ha. Virksomheter som bruker for lang tid i kortbestilling risikerer å få avslag på søknaden, selv om den oppfyller dokumentasjonskravene og registerpliktene i forskriftens § 5.

Erfaringen er at noen virksomheter blir stående med statusene «under behandling» og «under HMS-kortbestilling» lenger enn hva som kanskje er ønskelig. Det er i hovedsak to årsaker til dette – at virksomheten bruker svært lang tid på å skaffe den dokumentasjonen som kreves ved søknad («under behandling»), og at den bruker lang tid på å bestille kort til alle sine ansatte («under HMS-kortbestilling»).

Når det gjelder førstnevnte, har saksbehandlerne i mange tilfeller valgt å veilede virksomhetene slik at de får de nødvendige papirene på plass framfor å avslå søknaden, noe som kunne ha resultert i en loop, hvor de som fikk avslag stadig sendte ny søknad, men uten at nødvendige forhold var dokumentert, med påfølgende nytt avslag. Ifølge saksbehandlerne er det relativt få virksomheter som går inn i en slik loop med stadig nye søknader og avslag. De virksomhetene som har fått avslag på grunn av manglende dokumentasjon og senere søker på nytt, sender stort sett inn tilstrekkelig dokumentasjon i runde to. Virksomheter som har fått avslag på grunn av manglende HMS-kortbestilling, fullfører ofte kortbestillingen i runde to.

Virksomhetene kan drive renhold mens saken er til behandling, og står da med status «under behandling» eller «under HMS-kortbestilling» i godkjenningsregisteret.

## HMS-kort

Bestemmelser om HMS-kort er nedfelt i forskriftens kapittel 3.<sup>9</sup> Når søknaden er behandlet og alle vilkår er oppfylt, får renholdsvirksomheten brev om at de kan bestille HMS-kort på [www.renholdskort.no](http://www.renholdskort.no) og veiledning om framgangsmåte. Hos godkjenningsordningen endres nå arbeidsstatus fra «under behandling» til «prekvalifisert», og i godkjenningsregisteret fra «under behandling» til «under HMS-kortbestilling». Ved oppstarten av ordningen ble det ikke satt noen frist for virksomhetene for bestilling av HMS-kort, nå er det satt en frist på 1 måned for å fullføre bestilling av HMS-kort.

<sup>9</sup> Godkjenningsordningen peker på utfordringer knyttet til at forskriftens kapittel 2 § 5 2 ledd, samt § 5 3 ledd inneholder vilkår som retter seg mot renholderen. Om vilkår for godkjenning som retter seg mot renholderen er oppfylt eller ikke, kontrolleres ved HMS-kort-bestillingen, da utstedelse av HMS-kort forutsetter at arbeidstaker er innmeldt med status OK i folkeregisteret, NAV AA, SFU og UDI (§ 5 2 ledd).

### Kortbestilling

For at virksomheten skal få bestilt kort til sine ansatte, må følgende være oppfylt:

- Virksomheten må:
  1. ha arbeidsstatus «prekvalifisert» eller «godkjent»
- De ansatte i virksomheten må:
  1. ha fødselsnummer / D-nummer som er registrert i folkeregisteret
  2. være registrert i NAV Aa-register
  3. hvis de er utenlandske arbeidstakere fra land utenfor EØS, være registrert i tredjelandsregisteret og ha status «ja» fra UDI.

Hvis virksomheten har ansatte renholdere med statsborgerskap fra land utenfor EØS-området, må det sendes navn og fødselsnummer til Arbeidstilsynet før det bestilles HMS-kort. Gyldig arbeidsadgang sjekkes opp mot UDIs registre. Dette er imidlertid prosesser som har tatt lang tid og vært arbeidskrevende både for renholdsvirksomhetene, UDI og godkjenningsordningen. Anslagsvis har det blitt foretatt 15 000 manuelle oppslag for kontroll av gyldig arbeidsadgang for tredjelandsborgere.

Fra og med mai 2016 får man imidlertid på plass elektroniske løsninger basert på gjenbruk av skatteetatens oppslagstjeneste «Oppholdsstatus fra UDI», som skatteetaten tok i bruk høsten 2015. Den nye e-samhandlingen mellom UDI og Oberthur vil medføre at manuell kontroll av vilkåret i forskriftens § 5 2 ledd i all hovedsak vil bortfalle. Automatisk utsjekk av dette vilkåret ved HMS-kortbestilling vil innebære en betydelig forenkling for bestilling av HMS-kort til tredjelandsborgere, og vil derved også forkorte den totale saksbehandlingstiden for godkjenning, ifølge saksbehandlerne hos godkjenningsordningen.

Saksbehandlerne framholder at mange virksomheter opplever bestilling av HMS-kort som vanskelig. Dette skyldes blant annet vanskelige tekniske løsninger hos kortutsteder. Virksomhetene opplever ofte at bilde, signatur eller kopi av legitimasjon fra ansatte ikke blir godkjent hos kortutsteder på grunn av teknisk kvalitet, og at de må sende inn informasjonen flere ganger før den blir godkjent.

Tall fra Oberthur viser at det i perioden 01.10.2012–23.05.2016 totalt er bestilt 86 516 HMS-kort i renhold. Av disse har 14 345 blitt avvist på grunn av ugyldig ansettelsesforhold, det vil si at Oberthur ikke får bekreftelse på arbeidsforhold i aktuelle registre. Mens 8862 kort er avvist ved inspeksjon, det vil si at bilde, signatur og/eller kopi av ID ikke oppfyller kvalitetskravene. Kort som er avvist, er avvist, og det må eventuelt legges inn ny bestilling. En eventuell ny bestilling genererer en ny ordre og nytt kortnummer hos Oberthur. Totalt er det utstedt 62 823 HMS-kort i perioden fra godkjenningsordningen ble opprettet og fram til 23. mai 2016.

Saksbehandlerne understreker at ansvaret for å bestille nødvendige HMS-kort ligger hos virksomhetene, men at de også veileder i kortbestilling – unntatt det som gjelder de tekniske løsningene. Dette ligger hos kortutsteder (Oberthur) å veilede om. Saksbehandlerne purrer blant annet opp bedrifter som ikke har søkt om kort eller som ikke får til å søke om kort. De mener at mye av den samlede saksbehandlingstiden (fra søknad til endelig godkjenning) er tid som bedriftene bruker på å bestille kort etter at saken er ferdig behandlet hos dem – noe som også bekreftes i tallene vist i figur 2.1. Saken avsluttes imidlertid ikke hos godkjenningsordningen, og det gis ikke endelig godkjenning før HMS-kort er bestilt til alle som skal ha det i virksomheten. Først da fattes det vedtak om godkjenning, virksomheten får status «godkjent» i godkjenningsregisteret, og kortene blir produsert og utstedt.

Ansvaret for å bestille HMS-kort til alle renholdere ligger hos virksomhetene. Mange virksomheter bruker lang tid på å bestille kort.

De tekniske løsningene beskrives som tungvinte. Nytt system for e-samhandling mellom UDI og kortutsteder vil ventelig gjøre det raskere å avklare status for tredjelandborgere.

## Godkjenning og avslag

Saksbehandlerne pekte i intervju på at det er et stort spenn i virksomhetene som søker godkjenning. Det er en omforent oppfatning om at dette har bidratt til at de kanskje har blitt oppfattet som byråkratiske av renholdsvirksomhetene når det gjelder kravene til dokumentasjon. Forskriften åpner ikke for skjønnsmessige vurderinger av innsendt dokumentasjon. Dersom det er en liten mangel i innsendt arbeidsavtale, er dette tilstrekkelig til å avslå søknaden dersom virksomheten ikke retter arbeidsavtalen.

Erfaringen hos saksbehandlerne er imidlertid at det ikke bare er hos de små virksomhetene man finner avvik, også blant de store er det flere eksempler på de som ikke oppfyller kravene til godkjenning.

I forbindelse med undersøkelsen har vi fått tilgang til alle saksdokumenter i tolv saker, hvorav sju har fått godkjenning og fem ikke har blitt godkjent. Sakene vi har sett nærmere på er ikke typiske, men de illustrerer spennet i saksbehandlingen.

## Saker som er godkjent

Vi har sett nærmere på saksdokumentasjonen i totalt sju virksomheter som er godkjent per i dag. For to av disse virksomhetene viser sakshistorikken at de har søkt flere ganger og fått avslag på tidligere søknader, før de har fått godkjenning ved siste søknad. Den ene av disse virksomhetene har fått avslag to ganger tidligere, fordi det ikke ble søkt om HMS-kort – det var her snakk om et kort til innehaver av ENK. Den andre fikk avslag første gang på grunn av manglende dokumentasjon, men fikk godkjenning da

dette ble ordnet i andre søknadsrunde. For de øvrige fem virksomhetene som har blitt godkjent viser saksgangen at det har vært en god del kontakt mellom virksomhetene og saksbehandlerne, som har etterspurt mer dokumentasjon på at virksomhetene oppfyller de ulike vilkårene for godkjenning. I en av sakene er antallet vedlegg 24, og virksomheten hadde både fått påminnelse om manglende bestilling av HMS-kort og varsel om avslag før kortbestillingen gikk i orden (det var her snakk om to kort) og det ble gitt endelig godkjenning.

### **Saker som ikke er godkjent**

Felles for de sakene vi har fått innsyn i og hvor virksomheten ikke har blitt godkjent, er at de har søkt og fått avslag flere ganger. Saksgangen og dokumentasjonen er i flere av tilfellene svært omfattende. I den mest omfattende av de fem sakene med avslag, har det blitt søkt om godkjenning og gitt avslag fire ganger. Virksomheten søkte første gang om godkjenning i november 2014 – første avslag ble gitt i juni 2015 og siste avslag i mars 2016.<sup>10</sup> Totalt teller antall vedlegg i saken 58, dette inkluderer virksomhetens ettersendelse av dokumentasjon for ulike forhold og godkjenningsordningens etterspørsel etter dokumentasjon, varsel om avslag, endelig avslag m.m. I tillegg er kontakt og oppfølging per telefon notert av saksbehandler. Varsel om avslag omfatter mangler i krav om bedriftshelsetjeneste, vernetjeneste, arbeidsavtale, lønn og yrkesskade. I den fjerde søknadsrunden har virksomheten disse tingene på plass og oppnår prekvalifisering og kan søke om HMS-kort – totalt to, men bruker så lang tid på kortbestilling at søknaden til slutt blir avslått.<sup>11</sup> De øvrige fire sakene hvor det har blitt gitt avslag, følger i hovedsak samme mønster som denne saken, selv om antallet vedlegg er noe færre; søker får varsel om avslag på grunn av mangler i krav om bedriftshelsetjeneste, vernetjeneste, arbeidsavtaler og lønn – når godkjenningsordningen omsider mottar dokumentasjon på at disse tingene er på plass, bruker virksomhetene lang tid på å bestille HMS-kort, og saken blir avslått som følge av dette. I en av sakene gikk det 7,5 måned fra virksomheten fikk melding om bestilling av HMS-kort, til det ble purret.<sup>12</sup> Denne rutinen er nå endret, slik at det alltid purres etter 14 dager. Etter ytterligere 14 dager sendes varsel om avslag på søknad. I en av sakene med avslag er det generelt lite dokumentasjon sammenliknet med de øvrige sakene. Virksomheten oppfyller få av

<sup>10</sup> Virksomheter som søker flere ganger får nytt saksnummer hver gang de søker, men fagsystemet gir saksbehandlerne oversikt over tidligere saker per organisasjonsnummer.

<sup>11</sup> Fra virksomheten fikk beskjed om at søknaden var i orden og HMS-kort kunne bestilles, og til virksomheten opprettet bestiller-ID hos kortutsteder – gikk det 2 måneder og 17 dager. Kortene ble ferdigstilt cirka en uke etter vedtak om avslag og ligger nå hos kortutsteder.

<sup>12</sup> Saksbehandlerne forklarer dette med at det ved oppstart var stor uklarhet rundt HMS-kort; hvorvidt dette var et vilkår for godkjenning eller en konsekvens av godkjenning. Før dette ble avklart, hadde man ingen mulighet til å aksjonere overfor virksomheter som ikke fullførte kortbestilling, da det ikke var klart om man hadde hjemmel til å avslå søknaden med denne begrunnelsen.



kravene til godkjenning, og gjentatte purringer fra godkjenningsordningens side kan tyde på at språkutfordringene er betydelige. Virksomheten søkte om godkjenning første gang da ordningen ble opprettet i oktober 2012, ble prekvalifisert (godkjent for kortutstedelse) i desember samme år, men fikk status ikke godkjent på grunn av manglende kortbestilling. Virksomheten søkte på nytt i mai 2015 og fikk nytt avslag i august samme år – på grunn av manglende kortbestilling.

## Årlig melding

Godkjente virksomheter skal innen 31. januar hvert år sende melding til Arbeids-tilsynet, som bekrefter at virksomheten fortsatt fyller kravene til godkjenning – jf. forskriftens § 7. Virksomheten bekrefter at den fortsatt fyller kravene til godkjenning etter § 5 ved å fylle ut og sende inn skjema via Altinn. Virksomheten bekrefter her de opplysningene de oppga ved søknad om godkjenning. Det skal ikke sendes inn dokumentasjon i forbindelse med årlig melding, da dette er en egenerklæring. Virksomheter som ikke sender inn årlig melding innen fristen, risikerer å få godkjenningen tilbakekalt. Før godkjenningen trekkes tilbake, får virksomhetene et varselbrev med 14. dagers frist på å sende inn skjema. De som da ikke sender inn skjema innen den nye fristen, mottar vedtak om tilbakekalling og blir slettet fra godkjenningsregisteret, og må eventuelt søke om ny godkjenning dersom de fortsatt driver renholdsvirksomhet.

Saksbehandlernes vurdering er at regodkjenning gjennom årlig melding er en ordning som fungerer bra. Det vises til at regodkjenningen på en måte er et postalt tilsyn, der virksomhetene bekrefter om de fortsatt fyller kravene til godkjenning etter § 5 i forskriften. Det er mange virksomheter som ønsker å være godkjent, og det er mange som retter seg etter kravene forskriften stiller. Det pekes på at regodkjenningen kanskje kan gjøres noe raskere enn i dag ved at den i større grad gjøres automatisk, og at man skiller ut dem med avvik og ser spesielt på disse. Svarene om regodkjenning går imidlertid raskt å få også med dagens ordning. Det blir likevel ikke sett på om virksomhetene parallelt har en åpen tilsynssak når regodkjenning blir gjort. Dette handler om lite samhandling med tilsyn, noe vi skal komme tilbake til i kapittel 7.

Tabell 2.1 Oversikt over regodkjente virksomheter

	2014	2015	2016*
Regodkjent	2066	2668	2893
Vedtak om tilbakekalling	113**	17	132
Vedtak om tilbakekalling grunnet manglende skjema årlig melding	132	233	376

\* 2016 er status per 27.04. Det fantes da i tillegg 124 ubehandlede årlig melding-saker.

\*\* I 2014 mottok ikke godkjenningsordningen melding om hvilke virksomheter som ble slettet i Brønnøysundregistrene. Dette ble derfor ikke oppdaget før i forbindelse med årlig melding. En stor del av gruppen som mottok tilbakekalling var slettede virksomheter. Godkjenningsordningen fikk varsel om slettede virksomheter i Brønnøysundregistrene i 2015, og antallet tilbakekalling var mye lavere dette året.



Tabell 2.1 viser hvor mange virksomheter som ble regodkjent i 2014 og 2015, og hvor mange virksomheter som mistet godkjenningen fordi de ikke lenger fylte vilkårene for godkjenning. Tabellen viser også hvor mange som fikk vedtak om tilbakekalling av godkjenning fordi de ikke hadde levert skjema for årlig melding.

## Saksbehandlingen i tall

Nedenfor gir vi en oversikt over godkjenningsordningen basert på opplysninger hentet ut av saksbehandlingssystemet per februar 2016.<sup>13</sup> Godkjenningsordningen behandler saker daglig, og status i saksbehandlingssystemet vil være i stadig endring. Figurene i dette avsnittet gir derfor et bilde av situasjonen på et gitt tidspunkt.

### Antall søknader og antall virksomheter i godkjentregisteret

Tabell 2.2 viser antall søknader om godkjenning per år fra ordningen ble etablert september 2012 og fram til februar 2016. Nærmere 3000 renholdsvirksomheter søkte om godkjenning det første året (som i realiteten bare var fire måneder fra ordningen ble etablert og ut året). I 2013, 2014 og 2015 var det også et betydelig antall søknader, men langt færre per år enn det som kom inn i 2012. For 2016 er det bare søknader som har kommet inn de to første månedene som er med.

Tabell 2.2 Antall søknader om godkjenning per år.

Årstall	Antall søknader
2012	2781
2013	1117
2014	1172
2015	1447
2016 (per februar)	446

Tabell 2.3 (på neste side) viser antall og type virksomheter som står i godkjentregisteret per februar 2016. Vi ser at virksomheter som er godkjent uten ansatte utgjør hovedtyngden, og de aller fleste av disse er enkeltpersonforetak. Virksomheter med status prekvalifisert er virksomheter som er i kortbestilling (saksbehandling del II), mens virksomheter med status «under behandling» er virksomheter hvor man jobber med å få saken tilstrekkelig opplyst (saksbehandling del I).

<sup>13</sup> Det presiseres at Fafo er ansvarlig for utregningene, som er gjort på grunnlag av informasjon fra saksbehandlingssystemet, i dette avsnittet.

Tabell 2.3 Virksomheter i godkjentregisteret per februar 2016

	Aksjeselskap	Enkeltperson-foretak	Annet	Totalt
Godkjent med ansatte	1128	403	102	1633
Godkjent uten ansatte	77	1971	37	2085
Prekvalifisert	55	159	6	220
Under behandling	47	35	7	89
Totalt	1307	2568	152	4027

Virksomheter som ikke har blitt godkjent eller som har mistet godkjenningen, står ikke i registeret – forskriften gir ikke godkjenningsordningen hjemmel for å publisere opplysninger om hvilke virksomheter som ikke har oppnådd godkjenning. I saksbehandlingssystemet kommer det likevel fram at totalt 1951 virksomheter<sup>14</sup> som har fått saken vurdert, har status «ikke godkjent» per februar 2016. Dette er virksomheter som enten har søkt, men aldri fått godkjenning, eller som har blitt godkjent, men senere fått tilbakekalt godkjenningen. De som aldri har søkt godkjenning er ikke i registeret eller saksbehandlingssystemet.

### Saksbehandlingstiden

Figur 2.2 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid (målt i dager) for de ulike delene av saksbehandlingen, for de årene ordningen har eksistert. Figuren er basert på informasjon om antall dager fra når en søknad er mottatt til en statusendring er registrert i saksbehandlingssystemet. Figuren tar utgangspunkt i det året søknaden ble registrert hos godkjenningsordningen. Den mellomgrå søylen viser antall dager i gjennomsnitt for virksomheter som blir godkjent. Den svarte viser antall dager saksbehandlerne bruker i gjennomsnitt på å få saken tilstrekkelig opplyst og virksomhetene prekvalifisert til kortbestilling. Gapet mellom den mellomgrå og den svarte søylen illustrerer tiden virksomhetene i gjennomsnitt bruker på å få de nødvendige HMS-kortene og endelig godkjenning. De lysegrå søylene viser gjennomsnittlig behandlingstid for virksomheter som ikke får godkjenning.<sup>15</sup>

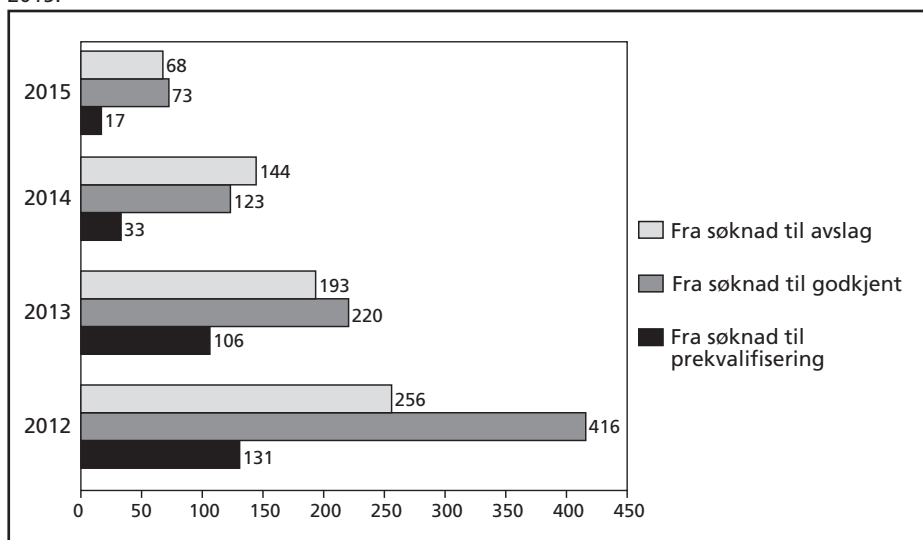
Alt i alt viser figuren at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden har blitt betydelig redusert fra ordningen ble etablert i 2012 og fram til 2015. Dette viser at godkjenningsordningen har tatt unna etterslepet av søknader som oppsto da ordnin-

<sup>14</sup> Tallet 1951 er antallet virksomheter som har fått avslag. Flere av disse virksomhetene har søkt og fått avslag flere ganger. Det reelle antallet vedtak om avslag på søknad om godkjenning er derfor høyere.

<sup>15</sup> Figurene framstiller antall dager i gjennomsnitt fra godkjenningsordningen sender kvittering på at søknaden er mottatt og til virksomhetene blir prekvalifisert, godkjent eller ikke godkjent. Virksomheter som venter på prekvalifisering – det vil si der hvor man jobber med å få saken tilstrekkelig opplyst – er ikke med i figuren.

gen ble etablert og at nye søknader behandles fortløpende. Samtidig ser vi at tiden fra prekvalifisering til virksomhetene har bestilt og mottatt alle HMS-kort, fortsatt er den delen av saksbehandlingen som tar lengst tid og som drar den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden opp. Dette stemmer godt med informasjon vi fikk i intervju med saksbehandlerne, om at man nå har fått på plass gode systemer og at saksbehandlingstiden fram til prekvalifisering (del I) har blitt betydelig redusert – men at det fortsatt er en god del virksomheter som bruker forholdsvis lang tid i kortbestilling før endelig godkjenning blir gitt.<sup>16</sup> Som tidligere nevnt vil de nye søknadsskjemaene fra mars 2016 ventelig bidra til at man får til en raskere opplysning av saken og at saksbehandlingstiden fram til prekvalifisering (del I) dermed reduseres ytterligere. Dessuten vil den nye e-samhandlingen mellom UDI og kortutsteder ventelig bidra til at behandlingstiden for kortbestilling for tredjelandsborgere blir betydelig redusert (del II).

Figur 2.2 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i antall dager i perioden fra september 2012 til 2015.

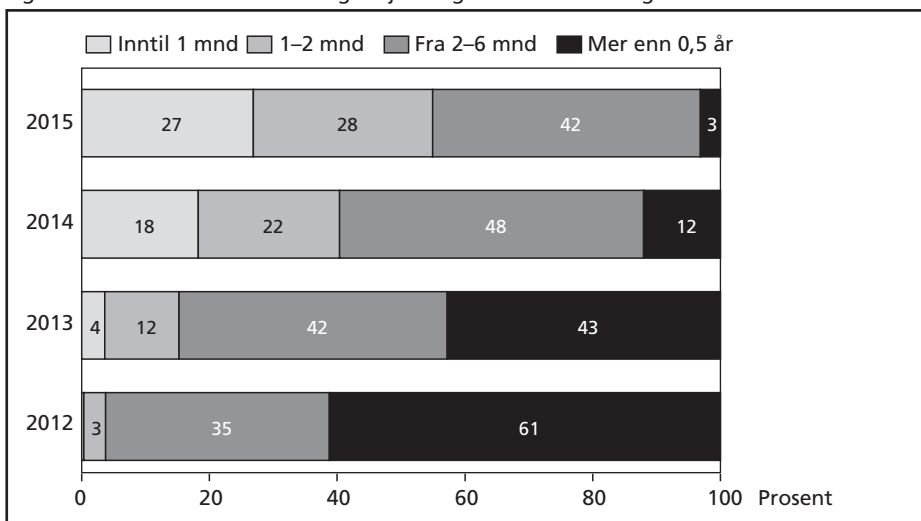


<sup>16</sup> I intervju utdypes det at den viktigste faktoren for nedgang i saksbehandlingstid er utbedring/utvikling av fagsystemet og at e-samhandling med avhengige tjenester som Altinn og renholdskort (Oberthur) nå er stabile. Det var store IKT-problemer i 2012 og 2013 som påvirket saksbehandlingstiden. Godkjenningssystemet mener også at bestillersystemet for HMS-kort har vært et stort hinder for små renholdsbedrifter med lav kunnskap om nettbestilling, opplasting av bilde fra PC og dårlige norskkunnskaper. Videre har manuell samhandling mellom renholdskort og UDI bidratt til at bestillingen av HMS-kort for tredjelandsborgere har tatt lang tid. E-samhandling mellom UDI og Oberthur kommer på plass fra mai 2016.

I figur 2.3 og 2.4 ser vi på den totale saksbehandlingstiden for søknader som endte med henholdsvis godkjenning og avslag i perioden 2012 til 2015. For virksomheter som oppnår godkjenning, inkluderer den totale saksbehandlingstiden tiden fra søknaden registreres inn til endelig godkjenning når alle HMS-kort er bestilt og produsert.

I figur 2.3 ser vi at den totale saksbehandlingstiden for virksomheter som godkjennes har gått betydelig ned fra 2012 til 2015. I 2015 har godt og vel halvparten av søknadene som oppnår godkjenning en total behandlingstid på inntil to måneder. I 2013 var det bare 16 prosent av sakene som endte i godkjenning som var ferdig behandlet innen to måneder.

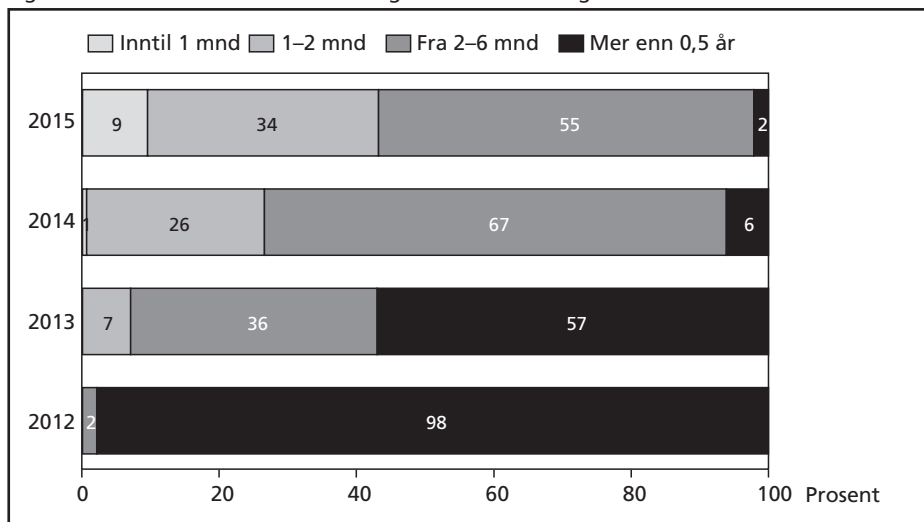
Figur 2.3 Søknad som endte med godkjenning – total behandlingstid.



Figur 2.4 viser en betydelig reduksjon i andelen virksomheter som får avslag etter mer enn et halvt års behandlingstid. Figuren viser at det går hurtigere å gi avslag nå, sammenliknet med tidligere. I 2015 er nærmere halvparten av sakene med avslag ferdig behandlet innen to måneder fra søknadsdato. Dette bildet stemmer godt med informasjon i intervjuer med saksbehandlerne, som la vekt på at man har fått bedre rutiner for å gi avslag raskere i saker som ikke fyller kravene til godkjenning. Søkere som får avslag kan imidlertid søke på nytt.

Det har vært en betydelig nedgang i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i perioden fra oppstart i 2012 til 2015. Hovedsakelig som følge av forbedringer i IKT-systemene og en nedgang i antall søknader.

Figur 2.4 Søknad som endte med avslag – total behandlingstid.



### Gyldige HMS-kort

Av praktiske grunner utstedes HMS-kortet alltid med gyldighetsdato på to år fra kortet blir bestilt. Materielt sett er kortet bare gyldig så lenge arbeidsforholdet gjelder, men ikke ut over to år.

Per mars 2016 er det 31 184 gyldige HMS-kort. I dette tallet inngår personer som har flere kort, det vil si renholdere som har kort fra flere arbeidsgivere/organisasjoner. Dersom man tar utgangspunkt i antall personer, er det totalt 28 621 som har gyldige HMS-kort, hvorav 10 276 (36 prosent) er utstedt på menn og 18 345 (64 prosent) er utstedt på kvinner. Gjennomsnittsalderen for både kvinner og menn med HMS-kort er cirka 40 år. En oversikt over HMS-kort fordelt på renholdere etter statsborgerskap, viser at 22 882 av totalt 28 621 gyldige HMS-kort – det vil si 80 prosent – er utstedt til renholdere med statsborgerskap i et EØS-land. Norge utgjør her hovedvekten, med 11 267 personer med HMS-kort (40 prosent), deretter følger Polen med 5020 personer med HMS-kort (18 prosent) og Litauen med 2639 personer med HMS-kort (9 prosent). Det forholdsvis lave antallet renholdere med HMS-kort som har statsborgerskap fra land utenfor EØS, kan indikere at det er større utfordringer knyttet til å få verifisert identitet og status på disse, enn på EØS-borgere (jf. beskrivelsen av manuelle oppslag i UDIs registre over), eller at det ikke kommer så mange søknader om HMS-kort for tredjelandsborgere.

Når HMS-kortet utløper eller det ansettes nye arbeidstakere i renholdsvirksomheten, skal godkjente virksomheter bestille nytt kort hos kortutsteder (§ 11 (1)). Virksomhetene har plikt til å levere tilbake HMS-kortet til kortutsteder for maku- lering dersom virksomheten mister godkjenning, hvis arbeidsforholdet eller virk-

somheten opphører, eller når kortets gyldighetsperiode har utløpt. Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet og skattemyndighetene kan inndra HMS-kort som er ugyldige hvis virksomhetens godkjenning er tilbakekalt, kortets gyldighetsperiode er utløpt eller fordi arbeidsforholdet eller virksomheten er opphørt. Inndratte kort skal innleveres til kortutsteder for makulering.

Fram til nylig kunne virksomhetene selv markere kort som makulert, nå er det kun Oberthur og Arbeidstilsynet som har denne rettigheten. Oberthur har ingen oversikt over hvem som har sendt inn kort til makulering, eller om virksomheten på andre måter har makulert kort som ikke lenger er gyldige.

Fra Oberthur får vi opplyst at det fra oppstart av ordningen og fram til mai 2014 var blitt produsert cirka 29 000 kort. Alle disse kortene er nå utløpt på dato. Totalt har Oberthur bare registrert 5576 kort som makulert (dette tallet inkluderer også kort som eventuelt er utstedt etter mai 2014, og som har blitt ugyldig på grunn av at renholder har sluttet i virksomheten, virksomheten har opphørt, m.m.). Med andre ord er det et stort gap mellom antall kort som er ugyldige fordi de har løpt ut på dato, og antall kort som er registrert som makulert. Tilsvarende funn ble gjort i en tidligere evaluering av ID-kortordningen som ett av flere tiltak mot sosial dumping i byggebransjen (Eldring et al. 2011).

Per mars 2016 er det 31 184 gyldige HMS-kort i renhold.

## Godkjenningsordningen og tilsyn

Våre intervjuer med de som arbeider i godkjenningsordningen synliggjør noen utfordringer som ligger i grenseflaten mellom godkjenningsordningen og tilsyn, og som vi vil løfte fram avslutningsvis i dette kapittelet.

Informanter har flere ganger pekt på at forskriften gir noen utfordringer siden den både er rettet inn mot godkjenning av renholdsvirksomhet og tilsyn med at vilkårene for godkjenning er oppfylt. Begge disse aktivitetene er underlagt Arbeidstilsynet, men er organisert i ulike enheter og på ulike måter. Lederen ved godkjenningsordningen gir klart uttrykk for at de har operasjonalisert forskriften og driver saksbehandling, men har avgrenset seg mot tilsyn.

Vi har gått så langt som mulig når det gjelder kontroll – resten må være opp til tilsyn. (leder, godkjenningsordningen)

Utsagnet utdypes med at godkjenningsordningen skal kombinere forhåndsvurdering og etterfølgende tilsyn. I praksis har dette samarbeidet vist seg å by på noen utfordringer.

Godkjenningsordningen har løpende overlevert lister med statuser fra godkjenningsregisteret, til renholdsatsingen. Fra våren 2014 la godkjenningsordningen inn tips om virksomheter i Arbeidstilsynets tipsregister. Tipsene ble registrert på samme måte som andre tips utenfor etaten, og fordelt til rett region. Saksbehandlerne erfarte at de fikk tilbakemelding fra inspektørene om at de hadde gode og detaljerte tips, men at det var stor variasjon mellom de ulike regionene på hvor mange tips som ble fulgt opp videre. Fra januar 2016 fikk godkjenningsordningen beskjed av direktoratet om ikke lenger å registrere tips i tipsregisteret. Begrunnelsen var at tips fra godkjenningsordningen er interne og skal ikke telle med i Arbeidstilsynets statistikk over mottatte tips. Direktoratet har arbeidet en tid med rettslig adgang for utveksling av informasjon mellom tilsyn og godkjenningsordningen. Situasjonen er derfor per i dag uavklart. Saksbehandlerne noterer derfor tips som vil bli sendt til rett instans når direktoratet har avklart hva som kan utveksles og hvordan. Per mars 2016 er drøyt 1000 virksomheter notert. Godkjenningsordningen mener de sitter på mye informasjon om virksomhetene som de tror kan være nyttige ved tilsyn.

Godkjenningsordningen har ikke fått noen saker fra tilsyn om å tilbakekalle godkjenning. Før godkjenning kan tilbakekalles, må tilsyn bruke alle sine virkemidler, som også omfatter tvangsmulkt. Som vi kommer tilbake til i kapittel 3, kan dette ta lang tid. Lederen av godkjenningsordningen framholder at det vil være viktig å gi tilsyn høy prioritet framover dersom godkjenningsordningen skal ha den tiltenkte effekt. Videre pekes det på at godkjenningene må følges opp av tilsyn, slik at det ikke blir en uthuling av ordningen. Dette er også partene, inspektører i Arbeidstilsynet og arbeidsgivere opp-tatt av (se kapittel 3 og 4). Per i dag opplever saksbehandlerne i godkjenningsordningen at kommunikasjonen mellom ordningen og tilsyn er for dårlig. Det pekes på at tilsyn bør få tilgang til godkjenningsordningens system når de er ute på tilsyn. Det er tilsyn som har virkemidlene for å sanksjonere virksomheter som selger renholdstjenester uten å være godkjente, eller som ikke oppfyller kravene i forskriftens § 5. Lederen av ordningen understreket at dersom tilsyn senker nivået på antall renholdstilsyn, så vil dette på sikt kunne føre til en uthuling av ordningen.

Lederen av godkjenningsordningen framholder at «offentlig godkjent» er et kraftig uttrykk. Hun utdypet dette med at godkjenningen er basert på dokumenter virksomheten selv har funnet fram og sendt inn, og godkjenningen er basert på dokumentasjonskontroll og kontroll mot offentlige registre. Erfaringen er imidlertid at en del renholdsvirksomheter bruker dette for hva det kan være verdt i markedsføring av virksomheten. Det har også kommet spørsmål fra enkelte om det er greit at de markedsfører seg som «godkjent av Arbeidstilsynet» på firmabilene.

Samarbeidet mellom godkjenningsordningen og tilsyn har et klart forbedringspotensial. Uavklarte juridiske grenser hindrer muligheten for informasjonsutveksling.

## Godkjenningsordningen og bidrag til økt seriøsitet

Saksbehandlerne i godkjenningsordningen har en omforent oppfatning om at ordningen bidrar til økt seriøsitet i renholdsbransjen. Dette er begrunnet med vektleggingen av å få saken tilstrekkelig opplyst før virksomhetene gis godkjenning etter kravene i § 5. Ifølge forarbeidene er mandatet til godkjenningsordningen å bidra til bedre oversikt over bransjen, slik at det skal bli enklere å føre effektive og målrettede tilsyn. Lederen av godkjenningsordningen uttalte følgende om ordningens bidrag til bedre HMS-standard i renholdsvirksomhetene.

Veiledningsplikten i forvaltningsloven er sentral i vår saksbehandling, og vi har lagt stor vekt på å veilede virksomhetene slik at de skal ha en reell mulighet til å forstå og oppfylle vilkårene for å bli godkjent. Dette har vært svært viktig både fordi bransjen generelt har hatt lav HMS-kunnskap, og fordi konsekvensen av et avslag er alvorlig.<sup>17</sup>

Årlig melding vurderes også som et viktig virkemiddel for kontroll av renholdsvirksomhetene og for å fange opp eventuelle endringer som har betydning for godkjenningen. Lederen av godkjenningsordningen pekte på at man med ordningen har oppnådd bedre HMS-tilstand i mange renholdsvirksomheter, og at man har bidratt til å flytte virksomheter som er i «midten» – det vil si et sted mellom seriøse og useriøse – over til seriøse. Men samtidig understrekes det at verktøykassen som godkjenningsordningen håndterer, med hovedvekt på dokumentkontroll, er begrenset, og at det er vanskelig å gjøre noe med virksomheter som bevisst går inn for å jukse.

De notoriske jukserne vil alltid kunne gå under vår radar. Her er det tilsyn med sine virkemidler som må på banen, de kan gi reaksjoner i form av overtredelsesgebyr og eventuell anmeldelse.

Lederen av godkjenningsordningen (sitert over) forteller at de nå øker innsatsen for å få tak i flere virksomheter som ikke har søkt om godkjenning. Ordningens eget system sjekkes jevnlig mot Brønnøysundregistrene. Godkjenningsordningen har imidlertid ikke påleggskompetanse, det vil si at de ikke kan gi virksomhetene pålegg om å søke godkjenning. Det er kun tilsyn som har hjemmel til dette. Det jobbes med å få på plass en ordning hvor renholdsvirksomheter som ikke har søkt godkjenning kan få melding og skjema til utfylling i Altinn. Søknadsskjema i meldingsboksen vil da være en påminnelse om å sende inn skjema, men vurderes ikke som et pålegg. Altinn vurderes som et godt IKT-verktøy for å nå ut til virksomhetene og de som ikke har søkt om godkjenning.

Godkjenningsordningen har også spilt inn forslag til endringer i HMS-kortene, som de mener har et større potensial som virkemiddel for økt seriøsitet i bransjen. Forslaget går blant annet ut på å gjøre det enklere å sjekke hvem som er enkeltpersonforetak ved å lage fargekoder som viser dette på kortene. Dette ville for eksempel gjøre

<sup>17</sup> Avslag innebærer at det ikke er lov å tilby renholdstjenester, og er i realiteten et driftsforbud.



det lettere både for kjøpere av renholdstjenester og for inspektører på tilsyn å se hvem som utfører renholdet – om det er en selvstendig næringsdrivende eller om det er en renholder ansatt i et firma.

Et annet tiltak som saksbehandlerne peker på, er å gjøre lista med godkjente bedrifter bedre kjent for de som skal kjøpe renholdstjenester. Per i dag er denne lista offentliggjort på Arbeidstilsynets hjemmesider, men den kunne med fordel vært gjort lettere tilgjengelig og med bedre søkefunksjoner for å finne ut om en renholdsvirksomhet er godkjent eller ikke.

Generelt pekes det på utfordringer knyttet til å følge med på opprettelsen og utviklingen av enkeltpersonforetak i renholdsbransjen. Saksbehandlerne peker på at det er vanskelig å få oversikt over virksomheter som går fra å være arbeidsgiver til å være selvstendig næringsdrivende. Det stilles ulike krav til arbeidsgivere og selvstendig næringsdrivende når det gjelder betingelser som må være oppfylt før det gis godkjenning for å selge renholdstjenester.

Saksbehandlerne har også erfart at det er noen virksomheter som synes det er vanskelig å oppnå godkjenning, og som velger å avvikle virksomheten og å trekke søknaden. Saksbehandlerne har ingen opplysning om hva disse virksomhetene foretar seg etter at virksomheten ikke lenger er registrert under aktuell NACE-kode i Brønnøysundregistrene.

Avslutningsvis legges det vekt på at godkjenningsordningen gjør en viktig oppgave når det gjelder registerkontroll, hvor innmelding i Aa-registeret og NAV kontrolleres samt om virksomhetene er kjent med allmenngjorte lønnsatser. Virksomhetenes innmelding i mva-registeret kontrolleres også. Det pekes dessuten på at Altinn har mange muligheter, for eksempel kan data deles med flere etater, som for eksempel skatteetaten.

Godkjenningsordningens bidrag til økt seriositet forutsetter godt samarbeid med og oppfølging fra tilsyn.

## Oppsummering

- Godkjenningsordningen ble etablert september 2012 og er et selvstendig forvaltningsorgan, underlagt Arbeidstilsynet. Virksomheten er regulert i forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomhet og om kjøp av renholdstjenester.
- Godkjenningsordningen ble etablert og skulle være operativ uten at nødvendig IKT-infrastruktur og fagsystem var på plass. Perioden fra oppstart og fram til 2014/15 har derfor vært preget av til dels store utfordringer når det gjelder IKT-infrastruktur og systemstøtte, noe som har også har påvirket saksbehandlingstiden de første årene.

- Opplysninger fra saksbehandlingssystemet bekrefter at det har vært en betydelig nedgang i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i perioden fra oppstart i 2012 til 2015. Saksbehandlerne mener dette i hovedsak kan forklares med forbedringer av fagsystemet og at e-samhandling med nødvendige tjenester som Altinn og renholds-kort (Oberthur) har blitt vesentlig bedre. Antallet innkomne søknader har også blitt vesentlig redusert, sammenliknet med det første året ordningen var operativ.
- Saksbehandlerne bruker i mange tilfeller mye tid på å veilede virksomhetene til å få nødvendig dokumentasjon på plass, slik at vilkårene for godkjenning oppfylles. Det er flere årsaker til at saksbehandlerne bruker mye tid på å veilede enkelte virksomheter. En grunn er forvaltningsloven, som åpner for at de som får avslag kan søke på nytt flere ganger, og slik risikerer å gå inn i en loop. En annen grunn som påpekes er at informasjon om søknadsprosessen kan være vanskelig tilgjengelig for virksomheter som ikke er vant til å søke informasjon på Arbeidstilsynets nettsider. En tredje grunn er språkproblemer og mangelfull erfaring med norske arbeidslivsbestemmelser blant arbeidsgivere som gjør det vanskelig å få virksomhetene til å få de nødvendige ordningene på plass og framskaffe riktig dokumentasjon.
- Det har vært stilt spørsmål ved hvorvidt virksomheter bør kunne stå i godkjenningsregisteret mens saken er under behandling, slik forarbeidene til forskriften legger til grunn. Data som viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid tyder på at virksomheter som blir stående lenge i registeret uten å få godkjenningen i orden, er et nokså begrenset problem. Det kan likevel være noen utfordringer knyttet til enkelte virksomheter som bruker lang tid på å sende inn nødvendig informasjon før prekvalifisering, og som bruker lang tid på kortbestillingen. Virksomheter som søker og får avslag gjentakende ganger, og som i hver runde står med merkelappen «under behandling/under kortbestilling» i godkjenningsregisteret, kan også representere en utfordring i denne sammenheng. Når det gjelder sistnevnte gruppe, har godkjenningsordningen spilt inn forslag om at de bør gis hjemmel for å avvise sak uten realitetsbehandling, noe som ville bidratt til å begrense «gjengangernes» muligheter for å stå i godkjenningsregisteret siden saken er under behandling.
- Selv om IKT-verktøyene og -infrastrukturen har blitt vesentlig forbedret, er det fortsatt utfordringer knyttet til selve forskriften (både forskriftsmessig og materielt) og til deler av saksbehandlingen – først og fremst del II, som omfatter bestilling av HMS-kort.
- Det synes å være et potensial for bedre samarbeid og informasjonsutveksling mellom godkjenningsordningen og Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet. Uavklarte juridiske grenser hindrer per i dag utveksling av tips mellom godkjenningsordningen og tilsyn.

## 3 Partenes og tilsynets vurdering

Gjennom bransjeprogrammet tar vi toppen av isfjellet. Det har gitt oss tiltak som fungerer som et ris bak speilet. Vi må bare passe på at det ikke blir en papirmølle uten betydning. Det er fortsatt god stemning der. Vi har vært uenige om de regionale verneombudene, men enige om veldig mye annet. (Norsk Arbeidsmandsforbund)

Slik oppsummerer en sentral tillitsvalgt trepartssamarbeidet mellom partene og myndighetene som ble igangsatt i 2010. Renholdsbransjen var en pioner i bransjeprogram-sammenheng, og utgangspunktet for å nedsette et slikt utvalg var nettopp på grunn av en dyp bekymring om tilstanden i bransjen og et behov for å igangsette tiltak for å fremme trygge og seriøse arbeidsforhold. Da Fafo gjennomførte den første studien i bransjen, framsto partene som samstemte og hadde i stor grad et omforent syn på både tilstanden, utfordringene og behovet for virkemidler. Som vi omtalte i kapittel 1, var godkjenningsordningen et direkte resultat av dette samarbeidet. I dette kapittelet søker vi kunnskap om hvordan godkjenningsordningen fungerer sett fra partenes og tilsynsmyndighetenes ståsted. Hvilke virkninger mener ulike informanter at godkjen-ningsordningen har hatt på bransjens utvikling, og har det blitt enklere for kunder å velge tilbydere som følger lover og regler? Siden godkjenningsordningen er et av flere tiltak, er vi også interessert i en mulig betydning av blant annet allmenngjøringen av renholdsoverenskomsten. Vi spør:

- Hva har preget utviklingen i renholdsbransjen siden 2011?
- Hvor er markedet til de useriøse?
- Er det behov for å gjennomføre endringer av godkjenningsordningen?

### Utviklingen etter 2011 – «Endringer tar tid!»

Allmenngjøring av deler av tariffavtalen, som ble innført 1. september 2011, markerte begynnelsen på å etablere det som arbeidstakersiden omtaler som «de fire beina»: Allmenngjøring, godkjenningsordning, HMS-kort og regionale verneombud. Når vi ber informantene beskrive utviklingen de siste fem årene, er de fleste av den oppfatning at situasjonen er endret til det bedre. Samtidig er det flere som påpeker at det vil ta tid å

snu utviklingen. For utfordringene har ikke forsvunnet, men virkemidlene har klargjort spillereglene i bransjen, noe som gjør det vanskeligere å forsvinne under radaren og enklere å identifisere useriøsitet. Det har blitt langt vanskeligere enn tidligere for både kunder og renholdsbedrifter å unnskyld seg med uvitenhet om hva som er gjeldende lover og regler. Våre informanter trekker fram allmenngjøringen av renholdsoverenskomsten som et viktig vendepunkt. Men la oss først se på godkjenningsordningen.

## Godkjenningsordningen

«NHO Service støtter forslaget til ny ordning fullt ut. Det bør imidlertid også etableres en oversiktlig nettportal som gjør det enklere for alle aktører (herunder ansatte) til å bidra til å optimalisere effektene av tiltakene.» (høringssvar NHO Service, s. 1)

Da forskriften for offentlig godkjenning av renholdsbedrifter ble sendt ut på høring, uttalte daværende arbeids- og inkluderingsminister at dette var det første resultatet av et treparts bransjeprogram. Høringssvarene viser at partene jevnt over var fornøyde med forslaget, selv om blant annet Norsk Arbeidsmandsforbund, som tidligere nevnt, ønsket at godkjenningsordningen burde være tidsbegrenset til en periode på tre år. Andre momenter som var omdiskutert var at nye virksomheter fikk mulighet til å drive mens de var i en søknadsprosess. Og, det var også de som var kritiske til at forskriften ikke omhandler kjøp av renhold i forbrukermarkedet (privatmarkedet).

Godkjenningsordningen har helt klart sin misjon, men vi og arbeidsgiverne er utålmodige. (Norsk Arbeidsmandsforbund)

Når vi ber partene om vurdering av godkjenningsordningen, bør trolig svarene tolkes i lys av den utålmodigheten som den siterte tillitsvalgte viser til. For til tross for at tiltaket betraktes som velkomment, er det klare synspunkter knyttet til hva som *ikke* fungerer. Kritikken er i hovedsak todelt. For det første er det kritikk av selve godkjenningen, for det andre av Arbeidstilsynets kontroll og oppfølging av virksomhetene som er godkjente. I intervjuer flyter dette litt over i hverandre. Partene og tilsynsmyndighetene er imidlertid enige i én ting – godkjenningsordningen er en dokumentasjonskontroll, den sier mindre om de faktiske forholdene i de virksomhetene som søker og blir godkjent. Det betyr at godkjenningsordningen først er effektiv når den kombineres med andre tiltak, slik tilfellet har vært i renhold, der bransjen har vært en prioritert bransje for Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet.

### For lett!

Blant arbeidsgiverorganisasjonene er det en oppfatning om at det er for lett å bli godkjent. Som vi kommer tilbake til i kapittel 4, er dette også en utbredt oppfatning blant de arbeidsgivere vi har intervjuet. I Arbeidstilsynet sier en informant det slik:

Det er jo ganske enkle kriterier som skal oppfylles for å bli godkjent. Virksomhetene skal svare på at de oppfyller kravene, det betyr jo ikke nødvendigvis at de gjør det. At de for eksempel jobber systematisk med HMS. Vi spør jo bare om de har verneombud, ikke om verneombudet har fått opplæring. Vi visste det i forkant. (Arbeidstilsynet)

Et mye brukt eksempel på hva informantene mener det jukses med, er om man har eller ikke har offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste, som er et krav for å bli godkjent:

For å bli godkjent må man være tilknyttet eller ha bedriftshelsetjeneste. Og så sier man at man har det når man søker. Men så lar man bare være å betale når fakturaen kommer. Og det blir ikke sjekket om hvorvidt bedriftene har det de sier de har. Det gjelder også for verneombud. (NHO Service)

De sier de har bedriftshelsetjeneste, så betaler de ikke faktura eller sier den opp etter at de har blitt godkjente. Dette fanger vi ikke godt nok opp. (Arbeidstilsynet)

I kapittel 8 vil det imidlertid framgå at det er få pålegg som gis på grunnlag av manglende bedriftshelsetjeneste i de godkjente virksomhetene, men de får pålegg fordi de mangler plan for bistand fra bedriftshelsetjenesten. Det er også en stor andel av de godkjente virksomhetene som *ikke* har et valgt verneombud. Tall fra Arbeidstilsynet viser at andelen var 55 prosent i 2015. Det vises dessuten til at det i ordningen er søkere som ikke har til hensikt i drive i tråd med gjeldende lover og regler. I den forbindelse er det en utbredt oppfatning om at søkere som ikke oppfyller kravene til dokumentasjon, får for mange sjanser:

Også er det de som søker, men som vet at de ikke vil bli godkjente. De kan bli stående som søkere i ett år, og da kan de ta oppdrag i mellomtiden. Og i søkeperioden har de fått veldig mye hjelp, som de egentlig ikke har vært interessert i. Så kan de legge ned firmaet når de får avslag, for deretter å starte opp igjen med et litt annet navn. (NHO Service).

Samtidig er man innforstått med at noen faktisk trenger hjelp til å bli godkjent. En ikke ubetydelig andel arbeidsgivere har dårlige norskkunnskaper, og kjennskap til arbeidslivets spilleregler er mangelfulle. En tillitsvalgt sier det slik: «Da hjelper det ikke å kjeft, men å veilede. De fleste ønsker jo å gjøre det rette». Utfordringen er derfor å skille mellom de som vil og ikke får det til, og de som egentlig ikke vil. Med hensyn til sistnevnte gruppe blir det påpekt at de som godkjenner, er «for snille». I kapittel

2 så vi at gjennomsnittlig saksbehandlingstid har gått markant ned fra 2013 til 2015, men i noen tilfeller kan behandlingstiden trekke ut.

De er veldig på tilbudssida. En som søker får tre til fire forsøk på å få dette rett. Det er jo fint for de som i utgangspunktet er skikkelige, men dette utnyttes. De som ikke har til hensikt å drive etter boka, kan bare fortsette. Det kan gå et år og vel så det. (Norsk Arbeidsmandsforbund).

En annen informant i Arbeidstilsynet påpeker behovet for tilsyn og kontroll med de godkjente virksomhetene. Fra arbeidsgiversiden er det en oppfatning om at det fortrinnsvis er de store virksomhetene som er kontrollert. I kapittel 4 presenterer vi data fra spørreundersøkelsen blant arbeidsgivere i bransjen, som gir et mer nyansert bilde. Rundt tre av fire arbeidsgivere svarer at Arbeidstilsynet har gjennomført tilsyn i virksomheten etter at godkjenning ble gitt.

### **Krevende oppfølging**

Som omtalt over, partene er også kritiske til oppfølgingen av de godkjente virksomhetene og deres kunder. Det henvises gjerne til at man kjenner til godkjente virksomheter som ikke skulle vært det. Informanter i Arbeidstilsynet forteller at de får en del tips fra renholdsaktiviteter om useriøse drivere. Ifølge informantene blir disse prioritert med hensyn til uanmeldte tilsyn. Som omtalt i kapittel 2, blir det likevel påpekt at kontroll og oppfølging har blitt vanskeliggjort på grunn av at kommunikasjonen mellom godkjenningsordningen og Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet ikke har vært god nok. Dagens praksis omtales som tungvint og for lite systematisk.

Godkjenningsordningen sender hvert år mange tips til oss om virksomheter som har mottatt varsel om avslag eller tilbakekalling av godkjenning. Vi har brukt masse ressurser på å følge opp disse. Mange tips gjelder virksomheter uten ansatte, kanskje mann og kone som driver sammen. Hvor de mangler språkkunnskap, ikke skjønner brevene, osv. Det burde være slik at når godkjenningsordningen avdekker mangelfull dokumentasjon av en viss alvorlighetsgrad, som mangelfulle arbeidsavtaler, feil i timelister etc., så burde godkjenningsordningen når de sender melding til virksomheten også gi et varsel til Arbeidstilsynet i den aktuelle region. (Arbeidstilsynet)

Det er særlig enkeltpersonforetakene som beskrives som krevende å følge opp, fordi de er mange og fordi det er vanskelig å komme i kontakt med vedkommende som er ansvarlig. Når man faktisk kommer i kontakt med den ansvarlige, er det ikke uvanlig at foretak som har fått godkjenning som et foretak uten ansatte, likevel har ansatte. Det betyr at disse bryter forskriften, fordi disse ansatte ikke har fått utstedt HMS-kort. Flere av informantene peker på at det ryktes at andelen enkeltpersonforetak i bransjen har «eksplodert» i løpet av de senere årene.

Det ryktes i alle fall. Godkjenningsordningen og allmenngjøringen kan skape et press der de som ønsker å lure seg unna forsøker seg med smarte løsninger. (NHO Service)

Flere – mange flere. Det er en ting som vi får tilbakemelding om. Vi har en del renholdsfirma hvor mannen kommer for å jobbe i bygg, så kommer kona og starter et renholdsfirma. Store landsdekkende som leier inn enkeltpersonforetak som kan selge til hvilken som helst pris. (Arbeidstilsynet)

Også blant de intervjuede arbeidsgiverne i bransjen er dette en utbredt oppfatning. I kapittel 9 undersøker vi om en slik vekst er mulig å avdekke i de registerbaserte tallene. Som vi kommer tilbake til under, sies det at enkeltpersonforetakene har et marked blant kunder i forbrukermarkedet, men det vises også til at enkeltpersonforetak leies inn av større renholdsvirksomheter til å utføre faste oppdrag.

I de tilsynene som Arbeidstilsynet gjennomfører av godkjente virksomheter, hender det at de kommer over virksomheter med flere mangler, og der iveren etter å forholde seg til pålegg kan være laber:

Når vi finner brudd, må vi følge forvaltningsloven. Når vi finner avvik, kan vi gi pålegg. Hvis det da heller ikke skjer noe, har vi tvangsmulkt. Dette tar tid, det går fort et halvt år fra tilsyn til tvangsmulkt. Hvis virksomheten i denne perioden sender brev og sender noe dokumentasjon, selv om den er mangelfull, tar det enda lenger tid. Det er først etter at vi har gitt tvangsmulkt at vi kan kontakte godkjenningsordningen, som eventuelt har myndighet til å frata virksomheter godkjenning. (Arbeidstilsynet)

Blant partene er det et ønske om på sikt å endre muligheten for å drive mens man søker.

### **Allmenngjøring av renholdsoverenskomsten**

På bakgrunn av utfordringene i renholdsbransjen begjærte LO i mars 2011 allmenngjøring av deler av renholdsoverenskomsten, og vedtaket om allmenngjøring ble gjort gjeldende fra 1. september 2011. Dette markerte på mange måter en ny fase. Som vi omtalte i kapittel 1, var partene og myndighetene enige om at det måtte sterke virkemidler til for å få endret tilstanden i bransjen.

Allmenngjøringsforskriften gjelder for private bedrifter som driver salg av renholdstjenester, og for ansatte som utfører renhold. Per mai 2015 skal arbeidstakere som utfører renhold for private bedrifter som driver salg av renholdstjenester, minst ha en lønn per time på 169,37 kroner. Arbeidstakere under 18 år skal minst ha en lønn per time på 122,76 kroner. Disse satsene er basert på et timelønnsnivå med 0–2 års



ansiennitet.<sup>18</sup> Lønnsatsene reguleres i tråd med tariffrevisjonene. Både blant partene og i Arbeidstilsynet omtales allmenngjøring som et virkemiddel som har hatt betydning for utviklingen i bransjen. Fra Arbeidstilsynets side vises det blant annet til at man har fått «luka vekk de verste i forhold til betaling». Det har gitt inspektørene et virkemiddel i deres tilsynsvirksomhet, fordi det gir hjemmel for å etterspørre informasjon om arbeidstakernes grunnlønn og om de får de tilleggene de har krav på, blant annet for ubekvem arbeidstid: «Før kunne vi bare spørre om overtid» (Arbeidstilsynet). Tidligere kunne ikke Arbeidstilsynet ta tak i lønns- og arbeidsvilkår som var knyttet til eksempelvis manglende betaling. I allmenngjøringsforskriften for renholdsbransjen er det tatt med bestemmelser om tillegg for nattarbeid og søn- og helligdagsarbeid i tillegg til dekning av utgifter til reise, kost og losji. I allmenngjøringsforskriften framgår det at det skal avtales tillegg i hvert enkelt tilfelle for arbeid mellom kl. 21.00 og 06.00, men tillegget skal minst være på 26 kroner per time i dette tidsrommet (FOR-2014-11-27-1483).

#### **«Den store greia nå er arbeidstid»**

I vår studie fra 2012 diskuterte vi om allmenngjøringsvedtaket ville medføre økt press på ytelsene, i form av større tidspres for de ansatte (Trygstad et al. 2012). Sitatet i overskriften er hentet fra et intervju med en sentral plassert tillitsvalgt i 2016. Partene og Arbeidstilsynet viser til en utvikling der presset på ytelsene er økende. Presset på ytelsene viser til en situasjon der renholderne må løpe fortere for å få utført oppgavene, og i noen tilfeller er oppdragene priset slik at renholderne må jobbe gratis. Vi har også tidligere blitt fortalt at dette presset har tiltatt og forverret arbeidsvilkårene i bransjen over år (Trygstad et al. 2011, 2012). Nå mener informantene at strikken er strukket ytterligere. Dette omtales som et særlig problem i virksomheter uten tariffavtale og tillitsvalgte.

I renholdsoverenskomsten benytter man «estimert tid». Det kan nok fungere i organiserte virksomheter med sterke tillitsvalgte, men dette er en veldig utfordring. Konsekvensene blir at mange jobber gratis. De har oppdrag som er prisa til ti timer, så tar det kanskje 15. Det er veldig vanskelig for oss å gripe inn, vi kan kun gjøre det i veldig grove tilfeller. (Arbeidstilsynet)

Sett fra tillitsvalgtes ståsted, er det en utfordring at man i overenskomsten bruker rammetimer, eller estimerte timer. Tidligere var det slik at det estimerte timeantallet tok høyde for at tidsbruken varierte på sommer- og vinterstid: «Så brukte du kanskje halve tida om sommeren, men mer om vinteren. I sum gikk dette greit» (sentral tillitsvalgt). Situasjonen i dag beskrives som annerledes. Dersom det er tvil om dette timeantallet er riktig, åpner renholdsoverenskomsten for at er det mulig å kreve prøverenhold. Dette er en metode for å vurdere mengde, tid og pris. Reglene for prøverenhold er

<sup>18</sup> Satsene er fra 2015.



nedfelt i tariffavtalen. Det er de tillitsvalgte som kan kreve prøverehold, etter en nærmere begrunnelse for hvorfor renholdsplanen bør endres.<sup>19</sup> Prøverehold skal være en sikkerhetsventil og benyttes ifølge tillitsvalgte kun unntaksvis, og beskrives som en omstendelig prosess. Når man også vet at organisasjonsgraden i bransjen er på rundt 30 prosent og tariffavtaledekningen ligger mellom 50 og 60 prosent, vil ordningen med prøverehold kun gjelde for mindretallet.

Både renholdere med og uten tariffavtale jobber gratis. Når folk jobber seks til sju timer og får betalt for fire, er man hvit, grå eller svart da? I et av de store selskapene har vi anslått dette til mellom 7 og 8 timer i uka per renholder. Og da kan du jo bare lure på hvordan det er hos de mindre skikkelige. (Norsk Arbeidsmandsforbund)

Også arbeidsgiversiden er opptatt av dette presset, og framhever kundens jakt på billigst mulige tjenester som en viktig forklaring.

Det er mange eksempler også på at ansatte ikke får betalt for den tiden de faktisk bruker på renhold. Det har blitt et veldig press på ytelsene, som skaper ringvirkninger i hele bransjen. Kundene mangler kunnskap om hva de kjøper, og det er en viktig grunn til at det blir slik. (NHO Service)

Hvordan partene skal forholde seg til et økende press på ytelsene, vil trolig bli et viktig punkt framover for å forhindre at man får en situasjon med et prispress, der renholdsvirkighetene underbyr hverandre for å få anbudene.

### **Kundenes ansvar**

Et annet element som følger av allmenngjøringsvedtaket, og som flere informanter vektlegger, er påseplikten. Påseplikten gir bestiller (kunde) og hovedleverandør av et renholdsoppdrag en plikt til å iverksette systemer og rutiner for å undersøke om allmenngjøringsforskriften etterleves av den virksomheten de har satt ut renholdet til. Bestiller av renholdsoppdrag skal påse at lønns- og arbeidsvilkår er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrift. Det samme gjelder hovedleverandøren, dersom det benyttes underleverandører. Dette har gitt kundene et mye klarere ansvar, sett i forhold til tidligere, selv om kundene i offentlig sektor også før allmenngjøringsvedtaket hadde et særskilt ansvar, uavhengig av om et område er allmenngjort eller ikke (se kapittel 5). Flere informanter har påpekt at påseplikten er med på å klargjøre ansvaret til kunden.

<sup>19</sup> Se overenskomst for renholdsbedrifter 2014-2016, Del II, § 1, pkt. 8.

Vi kan nå gå på bestiller og informere om at de har en påseplikt. Det er som regel veldig kjekke tilsyn. Kundene er glade for å bli informert. Før hadde ikke ledelsen hos kunden peiling. De som leverte renhold, gikk under radaren. (Arbeidstilsynet).

Kundens ansvar framgår også tydelig i godkjenningsordningen. I hvilken grad har godkjenningsordningen, i kombinasjon med andre innførte tiltak, bidratt til å begrense markedet for de useriøse? En av intensjonene med godkjenningsordningen har jo vært å gjøre det lettere for kunder å velge tilbydere som følger lover og regler.

## Hvem er kundene til de useriøse?

Når vi spør om de innførte tiltakene har hatt noen innvirkning på andelen useriøse i renholdsbransjen, er det flere av informantene som viser til en tredeling av bransjen, i tråd med den inndelingen vi brukte i kapittel 1, som her: «Jeg vil si at tiltakene har hjulpet på mellomkategorien. De grå. De har blitt pusha i riktig retning, mot de hvite». Samtidig påpeker alle de vi har intervjuet at det fortsatt er useriøse aktører i bransjen. Men hvem kjøper tjenester av de useriøse? Som allerede omtalt, i proffmarkedet er det ulovlig å kjøpe tjenester fra virksomheter som ikke er godkjente. Hvem er det da som fortsatt tar sjansen? Her trekkes to grupper fram. Det er de som selv driver useriøst, og det er de som ikke er kjent med ordningen. Den første gruppen av kunder mener informantene er overrepresentert innenfor blant annet utelivsbransjen og mindre forretninger innen varehandel. Dette er bransjer som av Kripos har blitt trukket fram som risikobransjer hva gjelder svart arbeid, svart omsetning og annen kriminell virksomhet (Dagbladet 22. desember 2013). Undersøkelser i utelivsbransjen har vist at useriøse drivere er et stort problem i deler av denne (Trygstad et al. 2014). Denne gruppen er det trolig vanskelig å gjøre noe med, utover å forsøke å begrense den sterkt. Når det gjelder de som ikke er kjent med ordningen, er det grunn til større optimisme. Våre informanter tror godkjenningsordningen er lite kjent i små og mellomstore virksomheter i privat sektor, og at dette derfor er et viktig marked for de useriøse renholdsbedriftene:

Vi var tidlig ute med å informere alle våre medlemsvirksomheter om at det ble endringer og hva disse besto av. Problemet er at de små bedriftene, som mange av de svarte selger sine tjenester til, de er heller ikke organiserte. Verken hos oss eller i NHO. Jeg tror det særlig er her det useriøse vokser. Det er nok mange av disse som kjøper tjenester som ikke er klar over endringene som kom med allmenngjøring og godkjenningsordningen. (Virke)

Data fra spørreundersøkelsen blant kunder i proffmarkedet bekrefter langt på vei det den siterte påpeker. Mange av innkjøperne i de små og mellomstore virksomhetene er ikke kjent med innføringen av godkjenningsordningen (se kapittel 6). Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden er lavere i små og mellomstore virksomheter. Som den siterte informanten påpeker, vil disse derfor ikke ha mottatt informasjon om ordningen fra en arbeidsgiverorganisasjon. Et annet moment som informanter mener har betydning, er at man i virksomheter av en viss størrelse er opptatt av sitt omdømme. Det å bli omtalt i dagspressen fordi man har kjøpt tjenester av useriøse, er noe man helst vil unngå. En innkjøper i en stor virksomhet omtaler det slik: «Jeg skjønner ikke at man tør å kjøpe tjenester av firma som ikke er godkjent. For oss er det alfa og omega å ha et godt omdømme.»

### **Svart arbeid i private hjem**

Et annet marked som preges av svart arbeid og useriøsitet er forbrukermarkedet (privatmarkedet). Som det vil framgå av kapittel 7, viser vår spørreundersøkelse at 58 prosent oppgir at de kjøper renholdstjenester hvitt. De øvrige ønsker ikke å svare eller de sier at tjenestene helt eller delvis kjøpes svart. Det betyr at en ikke ubetydelig andel kjøper tjenester av enkeltpersoner eller firmaer som tilbyr svart arbeid. Blant våre informanter beskrives forbrukermarkedet som et svært krevende marked, fordi tilbudet av billig renholdstjenester er stort, noe som gjør konkurransesituasjonen vanskelig. En beskriver det slik:

Det har vært en utvikling markant til det verre. Det skyldes et stort svart marked. Etterspørselen etter hjemmetjenester og privat renhold er økende. Våre renholdsbedrifter får mange henvendelser fra privatmarkedet, og det øker. Samtidig går antall oppdrag ned. Når de hører timeprisen, er det ikke interessant. Prisen er ikke konkurransedyktig mot en svart pris på mellom 100 og 200 kroner. Jeg vil si nedre grense for et hvitt oppdrag er 350 kroner timen. (Virke)

Når vi spør hvordan privatkundene kommer i kontakt med renholdere som selger sine tjenester svart, vises det til jungeltelegraf, Facebook, oppslag på butikken og ikke minst gjennom familie og bekjente: «Moralen blant kjøperne er at jo billigere de får det, jo bedre. Dette skryter man gjerne av i middagsselskaper eller over hagegjerdene.» (Virke). Samtidig utgjør forbrukermarkedet et potensielt stort marked, men som i dag delvis er overlatt til det svarte markedet.

## Er det behov for endringer av godkjenningsordningen?

Partene i renholdsbransjen er av den oppfatning at det på sikt bør bli et krav om at virksomhetene er godkjente *før* de kan drive, altså at man lukker dagens ordning der man kan søke samtidig som man driver. Arbeidstakersiden vektlegger imidlertid at dette fordrer at man i forkant har opprettet et nettsted der nødvendig informasjon er samlet:

Vi hadde en gjennomgang av antall nettsider som en renholdsbedrift må forholde seg til for å få oversikt over reglene. Vi kom til 40. Vi må få et nettsted som samler all informasjon som både kunder og leverandører trenger. Når det er etablert, kan man innføre karantene til alt er på plass. (Norsk Arbeidsmandsforbund)

Også arbeidsgiversiden ser behovet for et slikt nettsted, og «det jobbes det med». I tillegg er arbeidsgiversiden opptatt av at det å utstede HMS-kort må gå raskere:

Det burde være som med skjenkebevilling. Nå bør dette lukkes, slik at man må være godkjente før man starter opp. Man kan registrere seg som et AS uten ansatte, og når man så ansetter, så kan man søke om HMS-kort. Men dette fordrer at det blir fortgang i utstedelsen av disse. (NHO Service).

Andre er imidlertid mer skeptiske til å «lukke» dagens ordning der man kan drive mens man er i prosessen for å bli godkjent. Sett fra Arbeidstilsynet side påpekes det at behandlingstiden nå har gått så mye ned, at dette neppe er et stort problem: «De som ikke godkjennes og søker igjen, som går i loop, de blir prioritert i tilsyn».

Andre tiltak som noen av informantene er åpne for å vurdere, er at det i godkjenningsordningen settes et tak for antall ledd i leverandørkjeden. Oslo kommune har eksempelvis bestemt at det ikke er lov å inngå avtaler med leverandører som har underleverandører, med mindre det er snakk om rengjøring av en helt spesiell art (se kapittel 6). Dette vil kunne skape mer ryddighet. Samtidig påpeker Arbeidstilsynet:

Det er veldig bra at de store innkjøperne setter slike grenser. Men jeg er usikker på om det bør være et lovkrav. Jeg tror kanskje det er vel så viktig å kjøre tøffere på påseplikten. (Arbeidstilsynet)

Blant arbeidsgivere i bransjen vises det også til at det å forby ledd i leverandørkjeden vil gjøre det svært vanskelig for mellomstore virksomheter å legge inn anbud på oppdrag der det skal gjennomføres renhold på objekter som er plassert i ulike regioner. Dette vil, etter disse informantenes mening, dermed fungere konkurransevridende, der de små og mellomstore blir skadelidende.

### Tidsbegrenset godkjenning

Som omtalt i kapittel 1, ønsket arbeidstakersiden at godkjenningsordningen skulle gjøres tidsbegrenset. Dette klare ønsket ble delvis imøtekommet med at det i ordningen

er lagt opp til årlige meldinger der virksomhetene skal bekrefte at de opplysningene de oppga ved søknad om godkjenning, fortsatt oppfylles. Sett fra Norsk Arbeidsmandsforbund sitt ståsted er man litt usikker på om dette er godt nok. Usikkerheten er knyttet til om Arbeidstilsynet sjekker ut om opplysningene som gis i denne «selvangivelsen» er riktige.

Dersom virksomheter som ikke oppfølger kravene til godkjenning bare får fortsette, frykter arbeidstakerorganisasjonen at dette kan bli en papirtiger.

Som vi så i kapittel 2, mener saksbehandlerne i godkjenningsordningen at denne re-godkjenningen fungerer bra.

### **Godkjenningsordningen må utvides!**

Godkjenningsordningen må gjøres gjeldene for privatmarkedet også. I dag er det null risiko ved å kjøpe og selge svarte tjenester. Ingen blir oppdaget. Arbeidstilsynet mener det er svært vanskelig å få kontrolltilgang til private hjem. Men de kan jo bare ta gate for gate og undersøke om renholderne har HMS-kort. Man må ganske enkelt endre forskriften, når det ikke er noen risiko for å bli tatt, vil dette bare florere. (Virke)

Det er en utbredt oppfatning om at godkjenningsordningen må utvides til også å gjelde forbrukermarkedet. Det må bli ulovlig å kjøpe renhold til private hjem fra tilbydere som ikke er godkjente. Selv om flere påpeker at dette vil kunne være vanskelig å kontrollere, vises det likevel til at det vil ha en signaleffekt. Som vi vil se i kapittel 4, er dette et synspunkt som også deles av arbeidsgiverne i renhold. Sju av ti mener det bør bli ulovlig å kjøpe renholdstjenester av tilbydere som ikke er godkjente. Det er også informanter som mener at dagens godkjenningsordning bør omfatte renhold i egen regi.

Den største arbeidsgiverorganisasjonen i bransjen sier det slik: «Det bør være sånn at alle bør godkjennes. Først da vil vi kunne få en bevissthet i markedet om hva renhold egentlig er for noe.» (NHO Service)

### **Bedre oppfølging?**

Som vi har påpekt tidligere i dette kapittelet og som vi også kommer tilbake til senere, er det flere som mener det er for lett å bli godkjent. Det vises til at det er for lite kontroll av om de opplysningene som søkere gir, faktisk er riktige. I den forbindelse er det noen som etterlyser et mer aktivt tilsynsapparat. Som vi vil se av data fra Arbeidstilsynet, foregår det utstrakt tilsyn i bransjen. Det kan se ut til at dette ikke i stor nok grad er kommunisert ut i bransjen. En informant i Arbeidstilsynet kommenterer dette slik: «De som er veldig kritiske tror jeg også undervurderer det som skjer i tilsynet. Vi fører

nå tilsyn med de som er godkjente, og vi prioriterer de vi har fått melding om.» Men, det er en viss bekymring i Arbeidstilsynet om hvordan de skal kunne følge opp bransjen godt nok etter at satsingen på renhold fases ut:

Vi har hatt satsingen fra 2013, og nå er vi i de siste månedene, går ut 1. september 2016. Da vil renhold være del av en generell aktivitet mot sosial dumping. Vi har fortsatt veldig mye å gjøre, men vi har så mange andre bransjer som er utsatt, så nå skjønner jeg at vi ikke kan ha like stort trøkk i renhold. (Arbeidstilsynet)

På et eller annet vis, når satsingen er over, må relasjonen mellom oss og godkjenningsordningen avklares. Hvordan kan vi ute sjekke om dokumentasjonen de ble godkjent ut fra er reell? Hva skal vi gjøre med enkeltpersonforetak? Jeg går på dem, men mange gjør ikke det. Tidligere var det knapt interesse hos kunden for hvem som utfører renholdet. Det er endret. Men må følges opp. (Arbeidstilsynet)

Et fortsatt «trøkk» fra tilsynets side er, som vi har sett, noe som samtlige av våre informanter er opptatt av. I vår undersøkelse fra 2012 framgikk det også at renholds-virkosomhetene i bransjen ser på Arbeidstilsynets arbeid som helt avgjørende for å få til en endring i retning av økt seriøsitet. Når det gjelder synspunkter på hva som eventuelt bør endres, lar vi et sitat avsluttet dette avsnittet. Informanten maner til en viss grad av tålmodighet:

Jeg tror det er viktig at vi lar tiltakene virke. Så får vi heller gjennomføre justeringer underveis. Og så er det viktig at kundene informeres om sitt ansvar. Og det er bare tull at vi kun gjør tilsyn i de store virksomhetene. Men også der foregår det brudd. Vi må se de ulike tiltakene i sammenheng. «La tiltakene virke». (Medlem i bransjeprogrammet)

## Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på hvordan partene og Arbeidstilsynet vurderer situasjonen i renholdsbransjen. Tre problemstillinger har blitt diskutert.

### Hva har preget utviklingen i renholdsbransjen siden 2011?

- Det er en utbredt oppfatning om at situasjonen er endret til det bedre. Informanter er opptatt av at spillereglene har blitt klarere og at innførte virkemidler har gjort det enklere å identifisere useriøse aktører.
- Også godkjenningssystemet er et velkomment virkemiddel i bransjen, men partene er utålmodige. Det er oppfatninger om at:
  - det er for lett å bli godkjent, og at godkjente virksomheter ikke nødvendigvis oppfyller kravene som stilles.
  - det jukses med at man har offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste og at man har verneombud.
  - det er misnøye med at virksomheter som ikke har til hensikt å drive seriøst, utnytter muligheten til å ta oppdrag mens godkjenningssøknaden er til behandling.
- Allmenngjøring av renholdsoverenskomsten omtales av flere som et viktig vendepunkt, som har ført til at man har fått luket ut de verste aktørene i bransjen.
- Også etter 2011 omtales imidlertid presset på ytelsene, eller arbeidspresset, som tiltakende. Det er ikke uvanlig at oppdragene prises for lavt, og at renholdere jobber gratis.
- Påseplikten som følger av allmenngjøringsvedtaket vurderes som et viktig virkemiddel. Informanter er imidlertid av den oppfatning at dette ansvaret ikke er godt nok kjent blant kundene i markedet.

### Hvor er markedet til de useriøse?

- Informantene mener at små og mellomstore virksomheter utgjør et viktig marked for de useriøse. Grunnen til dette er todelt.
  - Useriøse renholdsbedrifter selger sine tjenester til useriøse kunder. Her er virksomheter innen uteliv og frisører og mindre butikker innen varehandel overrepresentert.

- Useriøse virksomheter selger også sine tjenester til kunder som ikke er kjent med at det er ulovlig å kjøpe tjenester av ikke godkjente renholdsfirmas eller enkeltpersoner.
- Private husholdninger som kjøper renholdstjenester utgjør et potensielt stort marked, men her har renholdsfirmas store problemer med å selge sine tjenester, fordi omfanget av svarte og billige tilbud florerer.

#### **Er det behov for å gjennomføre endringer av godkjenningsordningen?**

- Flere mener at det bør bli ulovlig å selge renholdstjenester mens søknaden er til behandling. De påpeker imidlertid at dette fordrer to viktige ting:
  - Det må lages et nettsted eller en portal der all nødvendig informasjon samles.
  - Det må gå fort å få utstedt HMS-kort.
- Andre tiltak som flere av informantene mener bør vurderes, er å begrense antall ledd i leverandørkjeden. Andre er skeptiske til dette.
- Dersom den årlige meldeplikten ikke fungerer, mener arbeidstakerorganisasjonene at godkjenningsordningen må gjøres tidsbegrenset.
- Mange mener at godkjenningsordningen må utvides, slik at det blir ulovlig for private husholdninger å kjøpe renholdstjenester av ikke godkjente virksomheter.



## 4 Hva mener renholdsvirksomhetene?

Godkjenningsordningen er viktig, men det er ikke det viktigste. Det viktigste er det som skjer etterpå. At de som er godkjente følges opp. (arbeidsgiver, renhold)

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvilke erfaringer arbeidsgiverne i bransjen har gjort seg etter at godkjenningsordningen har virket i drøye tre år. Som det framgikk av kapittel 1, var det i 2012 stor tiltro til at de ulike virkemidlene som er innført skulle bidra til å etablere likere konkurransevilkår og dermed også begrense markedet for de useriøse virksomhetene i bransjen. I den forbindelse er det grunn til nok en gang å understreke at godkjenningsordningen kun er et av flere innførte virkemidler, og i 2011 og i 2012 var arbeidsgiverne opptatt av at det var kombinasjonen av *ulike* virkemidler de hadde tro på. Vi skal se nærmere på følgende spørsmål:

- Hvordan vurderer arbeidsgiverne søknadsprosessen for å bli godkjent?
- Har godkjenningsordningen endret kundedadferden i bransjen?
- Har godkjenningsordningen endret arbeidsvilkårene i bransjen?
- Har godkjenningsordningen bidratt til å begrense konkurransen fra de useriøse?
- Bør godkjenningsordningen endres?

For å besvare spørsmålene, benytter vi data fra spørreundersøkelsen blant arbeidsgivere i bransjen i 2012 og 2016 og kvalitative intervjuer med arbeidsgivere eller daglig ledere av renholdsbedrifter.

### Veien mot godkjenning

Selv om alle som selger renholdstjenester skal være godkjente, betyr ikke det at alle er det. For det første må man vite at det er ulovlig å drive uten godkjenning, for det andre må man søke om å bli godkjent, og for det tredje må man faktisk bli godkjent. I intervjuene med arbeidsgivere har vi søkt kunnskap om hvordan de opplevde selve søknadsprosessen. Majoriteten av de arbeidsgiverne vi har intervjuet er av den oppfatning at det gikk greit:

Det var ikke vanskelig å bli godkjent. Nesten for lett. Vi hadde jo all dokumentasjon lett tilgjengelig. Men det tok litt tid før vi ble godkjente. Mange som skulle gjennom kverna da de innførte dette, så vi måtte vente litt. Det tok også litt tid med hms-kortene. (arbeidsgiver, renhold)

Med unntak av tiden det tok å bli godkjent, beskrives prosessen jevnt over som uproblematisk. Som vi så i kapittel 2, har også behandlingstiden gått kraftig ned. Men det er også i det kvalitative materialet unntak. En leder beskriver prosessen slik:

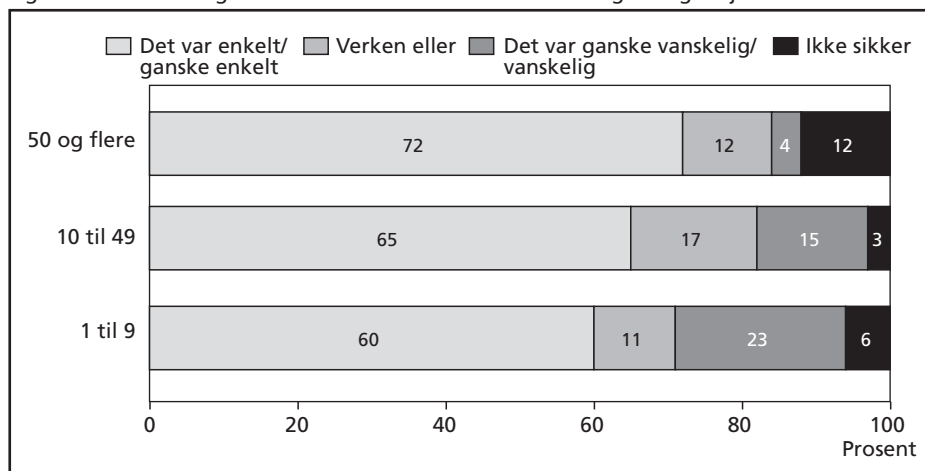
Det bidro til veldig mye støy. Vi fikk en stor belastning. Det medførte mye jobb. Og dette er urettferdig for de av oss som driver etter boka. (...) Nå har vi vel vent oss til det. De ansatte må ha HMS-kort. Må av og til vente lenge før vi får kortene, og så koster det penger. De varer også kun i to år. Vi er i gang med runde to nå. (arbeidsgiver, renhold)

Også andre arbeidsgivere mener at det å få HMS-kort kan ta lang tid, særlig dersom arbeidstakeren er fra et ikke-vestlig land (se kapittel 2 for nærmere omtale).

I spørreundersøkelsen fra 2016 framgår det at 96 prosent av virksomhetene i utvalget er godkjente, mens 3 prosent venter på svar. Én virksomhet har fått avslag og ytterligere én er usikker på om den er godkjent eller ikke. At så vidt mange er godkjente, er nok en viktig forklaring på at mange også svarer at de har god kjennskap til ordningen. 74 prosent av arbeidsgiverne har god kjennskap til ordningen, mens 24 prosent svarer ganske god. Når det gjelder HMS-kortordningen, svarer 72 prosent at de har god kjennskap til denne, mens 21 prosent svarer ganske god.

Når vi i spørreundersøkelsen spør om prosessen har vært komplisert, får vi et noe mer nyansert bilde. Størrelse i form av antall ansatte har en viss betydning for om arbeidsgiverne synes det var lett eller vanskelig å bli godkjent.

Figur 4.1 Om arbeidsgiverne mener det var lett eller vanskelig å bli godkjent. N=186.



Ser vi hele utvalget under ett, svarer 43 prosent at det var enkelt å bli godkjent, mens 20 prosent svarer at det var ganske enkelt. En andel på 17 prosent svarer at det var ganske vanskelig eller vanskelig. Her finner vi særlig arbeidsgivere i de små virksomhetene med opp til ni ansatte. Av disse svarer 23 prosent at det var ganske vanskelig eller vanskelig. Den tilsvarende andelen blant de som har 50 ansatte eller flere, er 4 prosent. En forklaring er trolig at det fortrinnsvis er i de små virksomhetene at vi finner arbeidsgivere som er mindre kjent med gjeldende lover og regler, og der norskkunnskapene delvis er begrensede. Arbeidsgivere i de små virksomhetene har også i større grad søkt bistand for å bli godkjent, men samlet har tre av ti svart at de i løpet av prosessen har søkt hjelp. De som har søkt hjelp har blant annet kontaktet Arbeidstilsynet eller en arbeidsgiverforening, men det er også virksomheter som har kjøpt bistand fra frittstående konsulent eller «annet». I «annet» er regnskapsfører eller bedriftshelsetjenesten overrepresentert.

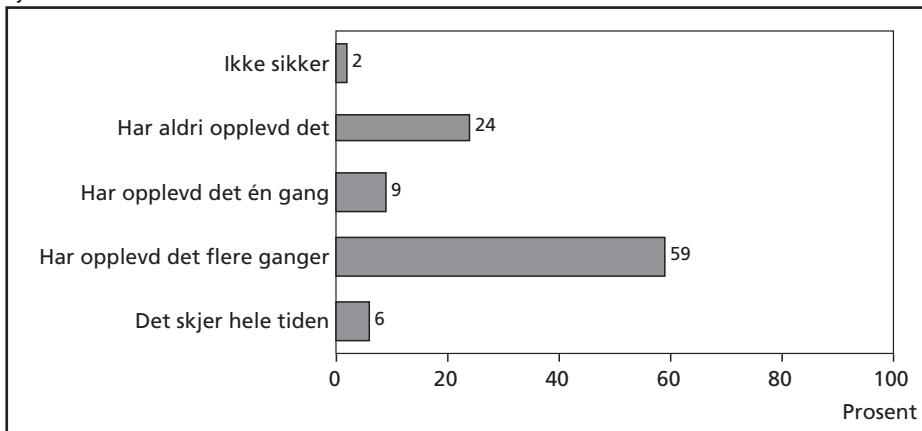
Drøye fire av ti svarer at det var enkelt å bli godkjent, mens to av ti svarer at det var ganske enkelt. Arbeidsgivere i små virksomheter oppgir i større grad enn arbeidsgivere i store virksomheter at søknadsprosessen var vanskelig.

## Har kundene endret adferd?

Kjøpere av renholdstjenester spiller en viktig rolle i arbeidet for økt seriøsitet i bransjen. Kundens bevissthet om hva de faktisk betaler for, og ikke minst kontroll av om kontraktfestede forhold etterleves av renholdsbedriften, har stor betydning for utviklingen i bransjen. Kundene kan selv gå inn og undersøke om en tilbyder av renholdstjenester er å finne i Arbeidstilsynets register over godkjente renholdsvirksomheter.<sup>20</sup> I dette prosjektet har vi undersøkt to ulike grupper kunder. Det er kunder i proffmarkedet som kan deles inn i private og offentlige kunder, og det er kunder i forbrukermarkedet – altså de som kjøper renhold til private hjem. Godkjenningsordningen og allmenngjøringen av renholdsoverenskomsten har gitt kundene i både privat og offentlig sektor et større ansvar enn tidligere, det kommer vi tilbake til i kapittel 5. Her skal vi undersøke om arbeidsgivere i renhold mener at godkjenningsordningen har bidratt til å endre kundenes adferd. Vi har spurt renholdsvirksomhetene om hvor vanlig eller uvanlig det er at kundene spør om virksomheten er godkjent.

<sup>20</sup> <http://www.arbeidstilsynet.no/renholdsregisteret/index.html?tid=234788>

Figur 4.2 Hvor vanlig eller uvanlig er det at kundene spør om renholdsvirksomheten er godkjent? N=179. Prosent.



Nesten seks av ti svarer at de flere ganger har opplevd at kundene har spurt om virksomheten er godkjent, og 6 prosent svarer at dette skjer hele tiden. Men det er også en overraskende stor andel som svarer at de aldri har opplevd dette, eller bare har opplevd dette én gang – samlet på 33 prosent. Figur 4.2 viser også at det er en liten andel som svarer at de er usikre. Blant de som svarer at de aldri har opplevd at kundene har etterspurt slik informasjon, finner vi særlig arbeidsgivere i virksomheter med inntil ni ansatte. Her svarer 33 prosent at de aldri har blitt spurt. Den tilsvarende andelen blant virksomheter med 50 ansatte og flere er 12 prosent. Man kunne tenke seg at hvor anbudsutsatt virksomheten er, ville ha betydning, fordi de er inne i flere konkurranser om oppdragene. Men grad av anbudsutsettelse har ingen særskilt betydning for svarene.

At kunden ikke etterspør denne typen informasjon, trenger ikke bety at de ikke er opptatt av det. Kundene kan selv gå inn i registeret over godkjente virksomheter og undersøke dette. Som vi skal se i kapittel 6, er det imidlertid en stor andel kunder som ikke er kjent med at godkjenningssystemet eksisterer. Det er derfor grunn til å tro at manglende spørsmål om dette til renholdsbedriftene til en viss grad gjenspeiler manglende kjennskap til at det er ulovlig å kjøpe renholdstjenester av ikke godkjente virksomheter.

En tredjedel av arbeidsgiverne svarer at de aldri eller kun én gang har opplevd at kundene har spurt om virksomheten er godkjent. Andelen er høyere i små enn i store virksomheter.

## De har blitt mer bevisste

Det er likevel flere av informantene som mener at kundene har blitt mer bevisste på hvem de kjøper renholdstjenester fra. Både allmenngjøring med tilhørende påseplikt og godkjenningsordningen trekkes fram som forklaringer (se kapittel 5), samt medias omtale av store virksomheter som har kjøpt renholdstjenester av virksomheter som bryter loven.

Kundene har blitt mer bevisste, men det er også mange som ikke er det. Også de som sier at det er ikke deres problem. Møter på det blant både store og små virksomheter som skal kjøpe renhold, men de store er mer bevisste. Men i begge grupper finner vi de som ikke har tenkt å kontrollere. Det skal de, da gir de enten blaffen eller synes tilbudet er for fristende. (renholdsleder)

Det trekkes særlig fram at de offentlige kundene har blitt mer bevisste, fordi de offentlig er svært opptatt av å ikke bryte loven. Det samme gjelder store borettslag som kjøper renholdstjenester i stort volum. Sitatet rommer for øvrig det som flere påpeker. Til tross for at bevisstheten har blitt større, er det fortsatt noen som ikke bryr seg. Andre igjen påpeker at kunnskapen om godkjenningsordningen – og andre innførte ordninger – er begrenset. En arbeidsgiver sier det slik:

Jeg er usikker på om de som kjøper inn har kunnskap om hvilke krav som stilles. Men vi har brukt ordningen for å styrke vår posisjon hos våre kunder. Vi spør om de har sjekka. Mange har ikke fått med seg dette med godkjenningsordningen.

Denne arbeidsgiveren forteller at de i samtale med kunder informerer om at det er ulovlig å kjøpe inn tjenester av renholdsvirksomheter som ikke er godkjente. I likhet med partene og Arbeidstilsynet mener arbeidsgiverne at det særlig er de små og mellomstore innkjøperne som mangler kjennskap til godkjenningsordningen. Dette bekreftes i kundeundersøkelsen i proffmarkedet. Det stemmer også godt med at det særlig er de små renholdsvirksomhetene som svarer at de aldri har opplevd at kunden har spurt om virksomheten er godkjent. Det er grunn til å anta at de små renholdsvirksomhetene fortrinnsvis selger tjenester til små og mellomstore kunder i proffmarkedet.

## Hva med arbeidsvilkårene?

Som vi omtalte i kapittel 1, må renholdsvirksomhetene ha avtale eller være tilknyttet en offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste for å bli godkjent. De generelle dokumentasjonskravene sier også at virksomhetene må ha en vernetjeneste og yrkesskadeforsikring. I hvilken grad har innføring av godkjenningsordningen i renhold hatt betydning for de

ansattes arbeidsvilkår? For å besvare dette spørsmålet ser vi først på tilstedeværelsen av HMS-ordninger, som er et krav for å bli godkjent, i renholdsvirksomhetene.

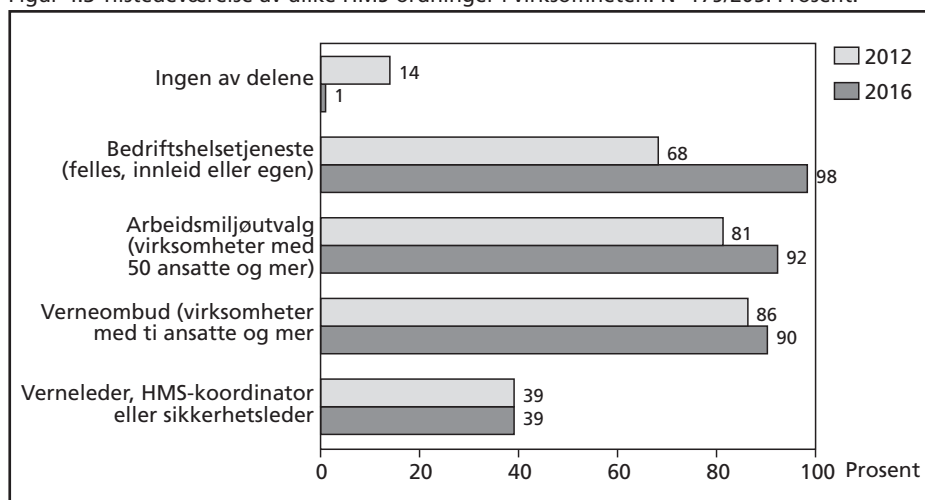
## HMS-ordninger

Tidligere undersøkelser viser at det er en del mangler knyttet til ulike HMS-ordninger i renholdsbransjen. I spørreundersøkelsen fra 2012 fant vi blant annet at:

- Nærmere 20 prosent manglet et systematisk HMS-arbeid. Det var uklart om arbeidsgiver og verneombud hadde den HMS-opplæringen som lov og forskrift krever.
- En av tre manglet en offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste slik forskriften krever.
- Om lag to av ti virksomheter med 50 ansatte eller flere manglet AMU.

Derimot svarte 73 prosent av arbeidsgiverne i 2012 at de hadde verneombud i virksomhetene. I 2016 har denne andelen blitt redusert til 59 prosent. Til tross for at dette er en klar reduksjon, skal vi være varsomme med å konkludere med at færre i dag har verneombud enn hva som var tilfellet i 2012. Det er nok mer riktig å anta at når 73 prosent i 2012 svarte at de hadde verneombud i virksomheten, var dette et eksempel på overrapportering. I figur 4.3 ser vi at i virksomheter med ti ansatte og mer er forskjellene mellom de to målepunktene liten hva gjelder verneombud.

Figur 4.3 Tilstedeværelse av ulike HMS-ordninger i virksomheten. N=179/205. Prosent.



I virksomheter med 50 ansatte og mer, og der arbeidsmiljøutvalg er obligatorisk, svarer 92 prosent at dette er på plass. I 2012 svarte 81 prosent av dem med 50 ansatte det

samme. Det har vært en signifikant økning i andelen arbeidsgivere som svarer at de har arbeidsmiljøutvalg.

Den største endringen i figur 4.3 er andelen som svarer at de har en offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste. I 2016 er andelen på 98 prosent. Det å være tilknyttet en offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste var et obligatorisk krav i bransjen også før godkjenningsordningen ble innført. Økningen på 30 prosentpoeng fra 2012 til 2016 kan derfor tyde på at godkjenningsordningen har hatt en effekt. Som vi påpekte i kapittel 3, er det imidlertid flere av våre informanter som framhever at det her forekommer juks:

Du kan inngå en avtale med en offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste. Så kan du si den opp i det øyeblikket du er godkjent. Om noen sjekker om bedriftshelsetjenesten har dem som kunde – tror ikke det har blitt gjort. (arbeidsgiver)

Hvorvidt det er omfattende juks knyttet til opplysninger om bedriftshelsetjeneste eller om dette er rykter som verserer, er det litt ulik oppfatning om i Arbeidstilsynet og blant partene. Dette skal vi komme tilbake til. Ellers viser figur 4.3 at andelen som svarer at de har ingen av de nevnte, har gått ned, fra 14 til 1 prosent.

I arbeidsmiljøloven framgår det at verneombudet skal velges blant arbeidstakerne, og alle ansatte har stemmerett, med unntak av virksomhetens øverste daglige leder. Når vi skiller ut arbeidsgivere i virksomheter med ti ansatte og flere, og i tillegg spør om verneombudet er valgt blant de ansatte, får vi litt andre tall. I 2012 svarte 68 prosent av virksomhetsledere med ti ansatte eller flere at verneombudet var valgt blant de ansatte, mens 28 prosent svarte at verneombudet var utpekt av leder. I 2016 er det 69 prosent som svarer at verneombudet er valgt blant de ansatte, mens 23 prosent svarer at dette er utpekt av leder eller arbeidsgiver. Forskjellene er ikke signifikante, og det er dermed ikke flere i 2016 som oppfyller arbeidsmiljølovens krav om valgt verneombud.

### Har de fått opplæring?

En annen indikasjon på hvordan kravene til HMS ivaretas i virksomhetene, er om ledere og verneombud har fått opplæring i tråd med kravene i arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven § 3-5 pålegger arbeidsgiver plikt til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS). Arbeidsgiver skal også sørge for at verneombudet får den opplæringen som er nødvendig for å utføre vervet på en forsvarlig måte. I utgangspunktet skal opplæringen være på minst 40 timer, men partene i den enkelte virksomhet kan i spesielle tilfeller avtale kortere opplæringstid.<sup>21</sup> I spørreundersøkelsen svarer 95 prosent at daglig leder har fått opplæring, mens 27 prosent svarer at også annen leder har fått dette. I undersøkelsen har vi ikke spesifisert hva vi legger i HMS-opplæring. Mangel på presisering i spørsmålet kan være en forklaring på at nesten alle de daglige lederne

<sup>21</sup> <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78516#Opplæring>

svarer at de har gjennomført HMS-opplæring. Hvorvidt den HMS-opplæringen de har gjennomført ville blitt godkjent av Arbeidstilsynet ved tilsyn med arbeidsmiljøloven § 3-5, vet vi ikke noe om. På den annen side er det i § 3-5 ikke stilt andre krav til HMS-opplæring av daglig leder enn at det ved tilsyn skal kunne dokumenteres at slik opplæring er gjennomført.

Videre svarer 88 prosent at verneombudene har gjennomgått 40-timerskurset i HMS. Når det gjelder yrkesskadeforsikring, svarer alle med unntak av én av virksomhetene i utvalget at de har dette. Når det gjelder opplæring og yrkesskadeforsikring, er det få endringer siden 2012. I intervjuer med ansatte i Arbeidstilsynet framgår det at de ved tilsyn (se også kapittel 8):

(...) gjennomgående finner at verneombudet ikke fyller sin rolle som verneombud slik den er beskrevet i arbeidsmiljøloven. Det er også vanlig at verneombud mangler opplæring.

Tidligere undersøkelser har vist at det er utfordringer knyttet til HMS i privat service-sektor, som renhold er en del av (Berge et al. 2013). Eksempelvis finner Andersen og Bråten at ledere i denne sektoren i mindre grad har gjennomført lovpålagt HMS-opplæring (Andersen & Bråten 2011). Hovedbegrunnelsene som lederne oppgir, er flere, herunder at de ikke har HMS-problemer, at virksomheten har få ansatte og at daglig leder mener han/hun har nødvendig kunnskap om HMS. Om vårt utvalg er vesentlig bedre enn hva som er vanlig i bransjen når det gjelder opplæring av verneombud og ledelse, har vi ingen svar på.

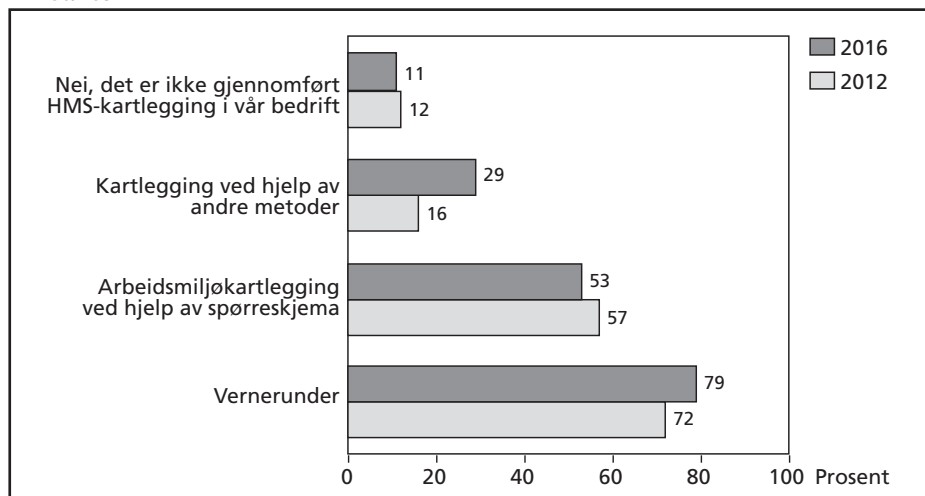
### **HMS-kartlegginger**

Vi har spurt arbeidsgivere om de gjennomfører noen form for systematisk kartlegging av helse, miljø og sikkerhet i virksomheten. Det samme spørsmålet ble stilt i 2012. Vi ser at det kun er mindre endringer i svarene i løpet av perioden. Den største endringen er at andelen som svarer at de kartlegger «ved hjelp av andre metoder», har blitt redusert i løpet av de siste fire årene.

Drøye en av ti svarer at de ikke har gjennomført HMS-kartlegginger det siste året. Gjennomføring av både vernerunder og arbeidsmiljøkartlegginger har sammenheng med virksomhetsstørrelse. Jo større virksomheten er i antall ansatte, jo mer sannsynlig er det at eksempelvis arbeidsmiljøkartlegging ved hjelp av spørreskjema har blitt gjennomført, og motsatt.



Figur 4.4 Hvorvidt det har blitt gjennomført HMS-kartlegginger i løpet av det siste året. N=186/205.



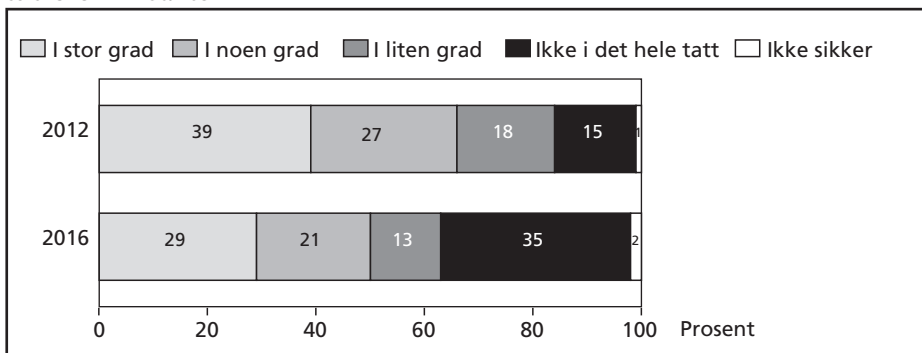
### Tidspress og arbeidsmiljø

Som omtalt tidligere, er renhold arbeidsintensivt, og en stor andel av renholdsutgiftene er lønnsrelatert (Trygstad et al. 2011, 2012). I kapittel 3 omtalte vi at både partene og Arbeidstilsynet er bekymret over et økende press på ytelsene. I en del tilfeller er det kun pris som teller i anbudskonkurranser om renholdsoppdrag, selv om noen av våre informanter mener at kundene har blitt mer oppmerksomme på at også andre forhold er viktige når de skal inngå kontrakt med en renholdsvirksomhet.

En gjennomgang av pålegg gitt av Arbeidstilsynet viser at pålegg relatert til arbeidsavtale ikke er uvanlig i bransjen (Trygstad et al. 2014). I 2016 er det kun én av virksomhetene i vår undersøkelse som svarer at det bare er de fast ansatte som har skriftlig arbeidsavtale. Dette er neppe et helt dekkende bilde av bransjen, gitt at pålegg for manglende eller mangelfull arbeidsavtale forekommer. Hva så med arbeidspresset eller tidspresset? Har det økt eller avtatt? Det framgår av figur 4.5.

Det var flere arbeidsgivere som i 2012 svarte at tidspresset i stor grad hadde økt, sammenliknet med situasjonen to år før, enn det det er i 2016. Det er 10 prosentpoeng forskjell. Vi ser også at i 2016 svarer så mange som 35 prosent at tidspresset ikke har økt i det hele tatt. I både 2012 og i 2016 er det arbeidsgivere eller daglig ledere i de store virksomhetene, de med 50 ansatte eller flere, som svarer at tidspresset i stor grad har økt. I 2016 er andelen som svarer at dette har økt i stor eller i noen grad, 80 prosent. Den tilsvarende andelen blant dem med opp til ni ansatte er 33 prosent. Vi hadde forventet å finne en sammenheng mellom stor grad av anbudsutsatt oppdrag og et økende tidspress. Vi finner imidlertid ingen slik sammenheng i materialet.

Figur 4.5 I hvilken grad har tidspresset i form av forventet utført renhold per time økt de siste to årene? N=186/205.



I 2012 svarte 15 prosent at tidspresset ikke hadde økt i løpet av de siste to årene. I 2016 er denne andelen 35 prosent. Majoriteten mener at tidspresset er økende, men det er noen færre som svarer dette i 2016 enn i 2012.

Også i informantintervjuene har vi spurt arbeidsgivere om tidspresset, eller også det som omtales som presset på ytelsene, har økt de siste årene. Noen svarer ja, andre beskriver situasjonen som uendret, mens atter andre ikke riktig vet. Her er noen eksempler:

Vi bruker Insta 800 som bygger på behovsrenhold. Grunnen til at noen renholdere opplever tidspress, skyldes at de ikke klarer å tilpasse seg et behovsrenhold. De vasker for mye. Og da blir det problemer, for markedet betaler ikke for at vi skal vaske gulvene hver dag. (daglig leder)

Ja, men vet ikke om dette er del av generell utvikling. Flere vekter pris 100 prosent. Det er en teori om at det er OK når alle kravene til HMS er oppfylt. Men det er jo ikke sånn det er. Selv om man sier at man har verneombud og systemer på plass, så vet vi jo at ikke alle har det. Det er flere eksempler på folk som jobber 10 timer og får betaling for 8. Da hjelper det jo ikke mye med allmenngjøring. (daglig leder)

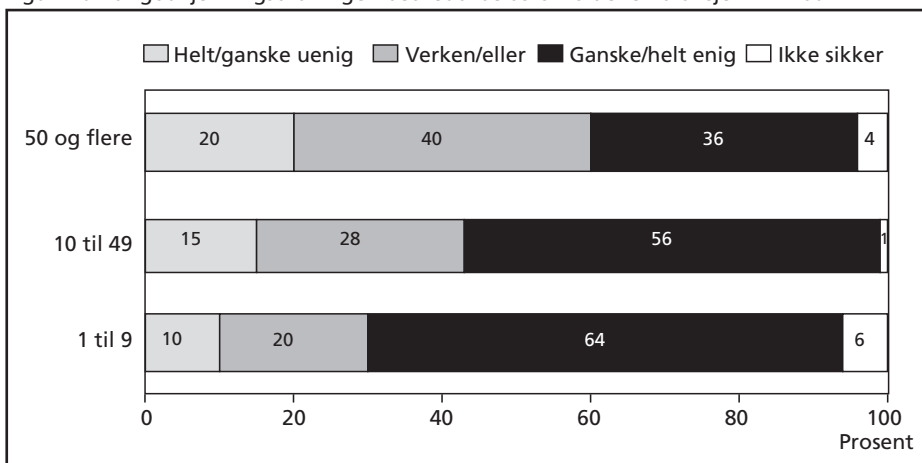
Baksiden med blant annet allmenngjøringen er tidspress. Man har gått opp i lønn, men løper fortere. Når det er lønnsforhandlinger, går de opp fem kroner, men får et oppdrag mer. (daglig leder)

### Godkjenningsordningens innvirkning på arbeidsforholdene

En viktig målsetting med innføringen av godkjenningsordningen, inklusive HMS-kortene, var å bedre HMS-tilstanden og arbeidsmiljøet i bransjen. Vi har spurt arbeidsgiverne om godkjenningsordningen har hatt denne tilsiktede effekten. Ser vi

hele utvalget under ett, svarer 57 prosent at de er helt eller ganske enige i at godkjenningsordningen har bedret arbeidsforholdene, mens 13 prosent er ganske eller helt uenige. Vi finner forskjeller som kan knyttes til størrelse, noe som framgår av figur 4.6.

Figur 4.6 Har godkjenningsordningen bedret arbeidsforholdene i bransjen? N=186.



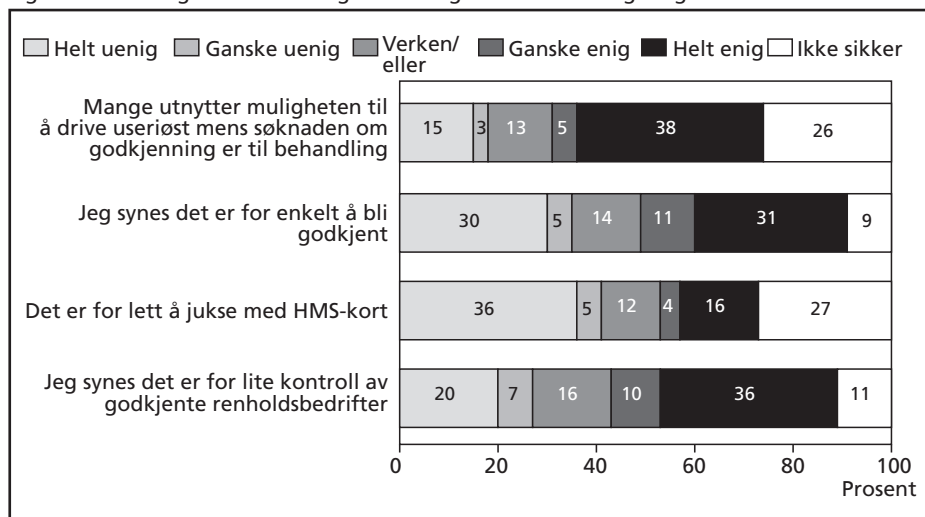
Vi ser at arbeidsgivere i de små og mellomstore virksomhetene er langt mer tilbøyelige til å svare at godkjenningsordningen har hatt betydning for arbeidsforholdene for de ansatte. Den største forskjellen finner vi mellom dem med inntil ni ansatte og dem med 50 ansatte eller flere. Eksempelvis svarer 64 prosent av arbeidsgiverne i de små virksomhetene at de er helt eller ganske enige i at godkjenningsordningen har bedret forholdene for de ansatte. Den tilsvarende andelen i virksomheter med 50 og flere ansatte er 36 prosent. En forklaring er trolig at blant de store virksomhetene som inngår i vårt utvalg, har kravene som stilles for å bli godkjent vært innført før ordningen ble iverksatt. Som vi omtalte tidligere i dette kapittelet, er det en oppfatning blant de arbeidsgivere vi har intervjuet at det å bli godkjent var ukomplisert, fordi de hadde ordningene på plass allerede.

Det ser ut til at godkjenningsordningen særlig har hatt innvirkning på arbeidsforholdene i de små virksomhetene. Her svarer 64 prosent av arbeidsgiverne at ordningen har bedret arbeidsforholdene i bransjen. Den tilsvarende andelen i virksomheter med 50 ansatte og flere er 36 prosent.

Som vi omtalte under avsnittet om HMS-ordninger på arbeidsplassen, hevdet arbeidsgivere at en del virksomheter bevisst forsøker å lure seg unna kravene som må være oppfylt for å bli godkjente. Arbeidsgiverne er opptatt av at det i for liten grad gjennomføres

kontroller på om virksomheter faktisk oppfyller kravene til HMS. Videre uttrykker informantene frustrasjon over at mange av de som søker, og som ikke imøtekommer kravene som stilles, får for mange sjanser til å bli godkjent. Flere arbeidsgivere og ledere mener at dette utnyttes systematisk. I spørreundersøkelsen har vi bedt respondentene ta stilling til påstander om systematisk juks.

Figur 4.7 Arbeidsgiveres vurderinger av mulighetene for å omgå regelverket. N=186.



Drøye fire av ti er helt eller ganske enige, mens knappe to av ti er delvis eller helt uenige i at mange utnytter muligheten til å drive useriøst mens søknaden om godkjenning er til behandling. En stor andel på 26 prosent har imidlertid svart «ikke sikker». Det er også drøyt 40 prosent som er enig i at det er for lett å bli godkjent, men her er utvalget mer delt. 35 prosent er ganske eller helt uenige i dette. Vurderingene av de to påstandene ser ut til å ha sammenheng med virksomhetsstørrelse. Arbeidsgivere i de store virksomhetene svarer i langt større grad at de er enige i at virksomheter utnytter muligheten til å drive useriøst mens søknaden er til behandling og at det er for lett å bli godkjent, enn øvrige arbeidsgivere. Igjen er det størst differanse mellom arbeidsgivere i de store og i de små virksomhetene. Det skiller henholdsvis 37 og 24 prosentpoeng på vurderingen av de to påstandene, i nevnte rekkefølge.

Når det gjelder om det er for lett å jukse med HMS-kort, er to av ti helt eller ganske enige i dette, mens rundt fire av ti er ganske eller helt uenige. Nok en gang er andelen som svarer at de ikke er sikre høy – 27 prosent. Sist, men ikke minst, er 46 prosent helt eller ganske enige i at det er for lite kontroll av godkjente renholdsbedrifter. Andelen som er ganske eller helt uenige er 27 prosent. Dette stemmer også godt overens med de intervjuene vi har gjennomført. Flere viser til at deres egen virksomhet og dennes kunder

har blitt kontrollert en rekke ganger, mens mange andre, og særlig de som informan-  
tene mener driver useriøst, går fri. Data fra spørreundersøkelsen gir et litt annet bilde.

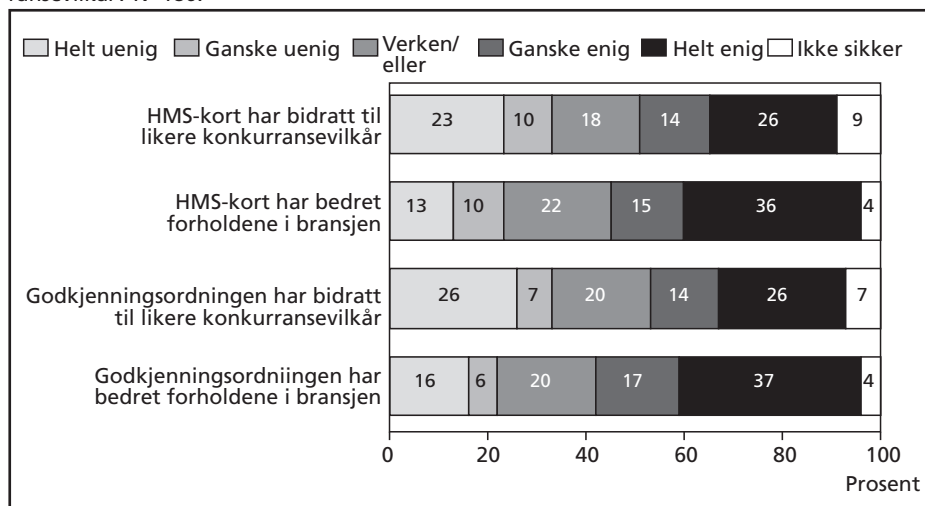
75 prosent av virksomhetene har hatt tilsyn etter at godkjenning ble gitt. Det er kun  
mindre forskjeller mellom virksomheter av ulik størrelse.

Påstanden om at Arbeidstilsynet ikke kontrollerer, må derfor nyanseres, noe vi også  
kommer nærmere inn på i kapittel 5 og 8.

## Effekt på konkurransesituasjonen og behov for endring?

Som vi har sett, mener ulike aktører i bransjen at det fortsatt er et marked for useriøse  
tilbydere. I figur 4.8 spør vi om arbeidsgiverne mener godkjenningsordningen og  
HMS-kortene har bidratt til likere konkurransevilkår i bransjen.

Figur 4.8 Har godkjenningsordningen og HMS-kort bedret forholdene og gitt likere konkur-  
ransevilkår? N=186.



Hvis vi ser på konkurransevilkårene først, svarer fire av ti at HMS-kort og godkjen-  
ningsordningen har bidratt i positiv retning. Men det er også en vesentlig andel som  
er ganske eller helt uenige – 33 prosent. Når vi ber respondentene ta stilling til de noe  
mindre konkrete påstander om at HMS-kort og godkjenningsordningen har bedret  
forholdene i bransjen, er andelen som er helt eller ganske enige noe større. Like fullt er

andelen som er ganske eller helt uenige over 20 prosent. Det er også betydelige andeler som svarer verken eller. Igjen finner vi at størrelse har betydning. Arbeidsgivere i de små virksomhetene er gjennomgående mer enige i påstandene enn arbeidsgivere i de store virksomhetene. Dette kan indikere at godkjenningsordningen og HMS-kort har større effekt i små enn i store virksomheter. En mulig forklaring kan være at manglene her har vært større.

En av tre er uenige i at HMS-kort og godkjenningsordningen har bidratt til likere konkurransevilkår i bransjen. Andelen som mener at disse tiltakene har hatt effekt, er 40 prosent.

Det siste temaet vi skal ta opp i dette kapittelet, er om vi gjennom spørreundersøkelsen og i intervjuene med renholdsvirksomhetene kan utlede noen ønsker om endring av godkjenningsordningen.

## Hva bør endres?

Godkjenningsordningen og HMS-kort vurderes jevnt over som positive tiltak, men flere av våre informanter har synspunkter knyttet til hva som bør endres. Det er flere som mener at mulighetene til å drive renholdsvirksomhet mens søknaden om godkjenning er under behandling, bør fases ut. Begrunnelsen er, som allerede omtalt, mistanken om at denne muligheten utnyttes systematisk av virksomheter som ikke har til hensikt å bli godkjent. Når de får beskjed om at de ikke er godkjente, legger de bare ned virksomheten og starter opp igjen under et litt annet navn. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene ta stilling til påstanden: «Muligheten til å drive mens søknaden er under behandling bør fjernes». 39 prosent av respondentene er helt eller ganske enige i påstanden, mens 45 prosent er ganske eller helt uenige. De store virksomhetene er mer tilbøyelige til å være enige enn de små, men den store andelen som er uenige viser at en slik endring vil kunne være kontroversiell.

Et annet forslag som har blitt fremmet, er at bruk av godkjent renholdsleverandør bør være et punkt revisorene kvitterer ut når de gjennomgår og godkjenner regnskaper:

Mange kunder har ikke fått med seg dette med godkjenningsordningen. Når selskapet har revisjon, bør det være et sjekkpunkt for «har du renhold i egen regi, eller kjøper du renhold fra en offentlig godkjent renholdsbedrift. Det tror jeg ville hatt effekt. (arbeidsgiver, renhold)

Det blir framhevet at et slikt sjekkpunkt vil kunne bidra til at kunder som ikke er kjent med at det er ulovlig å kjøpe renholdstjenester fra virksomheter som ikke er godkjente,

faktisk blir kjent med denne bestemmelsen. Det er imidlertid også informanter som mener at dette vil kunne bli for byråkratisk.

Det er videre flere renholdsvirksomheter som mener at godkjenningsordningen bør utvides til også å omfatte kundene i forbrukermarkedet. 69 prosent mener at det bør bli ulovlig for privatkunder å kjøpe renholdstjenester fra ikke godkjente tilbydere, mens 17 prosent mener at ordningen bør opprettholdes slik den er i dag. Den resterende andelen på 14 prosent er usikre. Sist, men ikke minst, det er en utbredt oppfatning at tilsyn og kontroll er helt avgjørende for at utviklingen i bransjen skal snus. Vi lar en arbeidsgiver få avslutte dette kapitlet med en poengtering av nettopp dette:

Godkjenningsordningen er viktig, men det er ikke det viktigste. Det viktigste er det som skjer etterpå. At de som er godkjente følges opp. At de som jobber på hovedrengjøring er ikke har med seg folk som jobber svart. At man faktisk har et verneombud. Den type oppfølging er veldig viktig.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi vært opptatt av hvordan arbeidsgiverne i renholdsbransjen vurderer virkningen av godkjenningsordningen. Under oppsummerer vi sentrale funn punktvis og relaterer disse til problemstillingene som ble presentert innledningsvis i kapitlet.

### Hvordan vurderer arbeidsgiverne søknadsprosessen for å bli godkjent?

- Med ett unntak beskriver de arbeidsgiverne vi har intervjuet at det var lett å bli godkjent, og arbeidet i forbindelse med søknaden beskrives som lite krevende.
- I spørreundersøkelsen svarer 17 prosent at det var ganske vanskelig eller vanskelig. Her er de små virksomhetene overrepresentert. I de små virksomhetene har man også i noe større grad søkt bistand i søknadsprosessen.

### Har godkjenningsordningen endret kundedferden i bransjen?

- 24 prosent har aldri opplevd at kunden har spurt om virksomheten er godkjent, mens 9 prosent har opplevd dette én gang. Arbeidsgivere i de små virksomhetene er her overrepresentert.
- I intervjuer gir arbeidsgiverne uttrykk for at kundene har blitt mer bevisste, særlig de offentlige innkjøperne. Det er likevel mange som mener at kunnskapen om ordningen er mangelfull blant kundene.

### **Har godkjenningsordningen endret arbeidsvilkårene i bransjen?**

- Andelen arbeidsgivere som svarer at de har offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste har økt fra 68 prosent i 2012 til 98 prosent i 2016.
- I virksomheter med ti ansatte eller flere svarer 90 prosent at de har verneombud i 2016. Nesten like mange svarte at de hadde dette i 2012. I 2016 svarer 69 prosent at verneombudet er valgt blant de ansatte. Heller ikke her er det vesentlige endringer fra 2012.
- Andelen virksomheter med 50 ansatte eller flere som har arbeidsmiljøutvalg, har økt signifikant fra 2012.
- 95 prosent svarer at daglig leder eller annen leder har fått opplæring i HMS, mens 88 prosent svarer at verneombudet har gjennomført f40-timerskurset i HMS.
  - Disse andelene er langt høyere enn hva vi har funnet i andre undersøkelser som har studert HMS-situasjonen i norsk arbeidsliv.
- Kun 11 prosent svarer at det ikke er gjennomført HMS-kartlegging i virksomheten i løpet av det siste året. Andelen er nærmest identisk med det vi fant i undersøkelsen fra 2012.
- I 2012 svarte 66 prosent av virksomhetene at tidspresset i form av forventet utført renhold per time hadde økt i stor eller noen grad de siste to årene. I 2016 svarer 50 prosent det samme.
- 75 prosent av arbeidsgiverne svarer at Arbeidstilsynet har gjennomført tilsyn i virksomheten etter at godkjenning ble gitt. Størrelse har ingen særskilt betydning.

### **Har godkjenningsordningen bidratt til å begrense konkurransen fra de useriøse?**

- 57 prosent av arbeidsgiverne mener at godkjenningsordningen har bedret arbeidsforholdene for de ansatte. Det er særlig de små virksomhetene som svarer dette.
- En forholdsvis stor andel mener det foregår systematisk juks.
  - 43 prosent er helt eller ganske enige i at mange utnytter muligheten til å drive useriøst mens søknaden om godkjenning er til behandling.
  - 42 prosent mener det er for enkelt å bli godkjent.
  - 46 prosent synes det er for lite kontroll med godkjente renholdsbedrifter.
- 40 prosent mener at godkjenningsordningen og innføring av HMS-kort har bidratt til likere konkurransevilkår, mens 33 prosent er uenige i dette.



- 54 prosent mener godkjenningsordningen har bidratt til bedre forhold i bransjen. 22 prosent er uenige i dette.

### **Bør godkjenningsordningen endres?**

- Vi har stilt spørsmål om man mener at muligheten til å drive useriøst mens søknaden er under behandling, bør fjernes. Blant de intervjuede arbeidsgiverne, mener majoriteten ja. I spørreundersøkelsen er bildet et litt annet:
  - 39 prosent av respondentene er helt eller ganske enige i påstanden, mens 45 prosent er ganske eller helt uenige.
  - De store virksomhetene er mer tilbøyelige til å være enig enn de små, men den store andelen som er uenige viser at en slik endring vil kunne være kontroversiell.
- Arbeidsgivere forslår at spørsmål om man bruker en godkjent renholdsbedrift bør være et sjekkpunkt under revisjonen hos kunden.
- 69 prosent mener at godkjenningsordningen bør utvides til også å omfatte kundene i forbrukermarkedet, mens 17 prosent mener at ordningen bør opprettholdes slik den er i dag. Den resterende andelen på 14 prosent er usikre.
- I intervjuer legger mange vekt på at det er svært viktig at Arbeidstilsynet gjennomfører tilsyn og kontroll av godkjente virksomheter.



## 5 Tiltakenes effekt på de useriøse

I dette kapitlet fortsetter vi med å undersøke tilstanden i renholdsbransjen sett fra arbeidsgivernes ståsted. I forrige kapittel så vi at nesten seks av ti mener at godkjenningsordningen har bedret forholdene for de ansatte, og fire av ti at den har gitt likere konkurransevilkår. I dette kapitlet ser vi også nærmere på betydningen av allmenngjøring av renholdsoverenskomsten på blant annet lønnsnivået i bransjen. Vi spør:

- Har allmenngjøring av renholdsoverenskomsten hatt noen innvirkning på lønnsnivået og innkjøpernes kontroll av lønns- og arbeidsbetingelser?
- Har konkurransen fra tilbydere som vurderes som useriøse avtatt?
- Hvilke tiltak har arbeidsgiverne tro på for å bedre forholdene i bransjen?

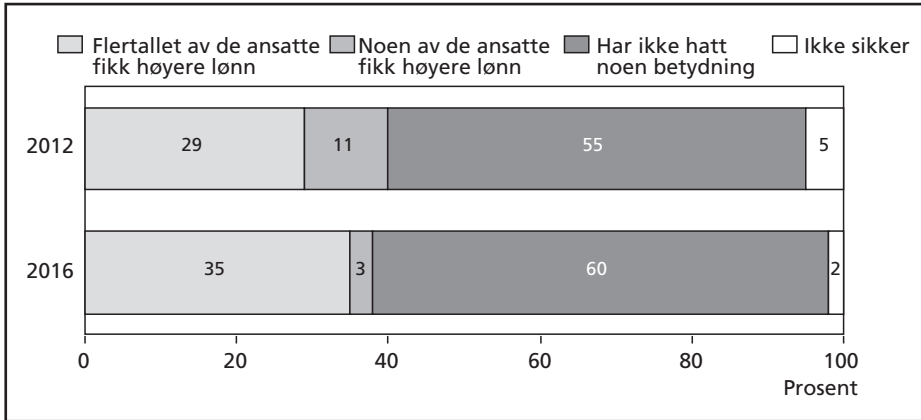
Vi bruker nok en gang data fra spørreundersøkelsen rettet mot arbeidsgivere i 2016 og 2012, samtidig som vi også bruker data fra de kvalitative intervjuene i bransjen.

### Allmenngjøringens betydning for lønns- og arbeidsvilkår

For mange arbeidstakere i renholdsbransjen førte allmenngjøringen av renholdsoverenskomsten til økt lønn. Allmenngjøringsvedtaket trådte i kraft 1. september 2011. Som vi omtalte i kapittel 1 og 3, innebærer allmenngjøringen at det skal betales tillegg for arbeid mellom kl. 21.00 og 06.00, og for arbeid på søndager og andre helligdager.<sup>22</sup> I 2012 stilte vi spørsmål om allmenngjøringsvedtakene hadde medført høyere lønn for de ansatte. Spørsmålet ble gjentatt i 2016. Både i 2012 og i 2016 ser vi at en ganske stor andel arbeidsgivere svarer at flertallet eller noen av de ansatte fikk høyere lønn i etterkant av at allmenngjøringen trådte i kraft.

<sup>22</sup> Det stilles nå også krav om at virksomhetene oppfyller vilkårene i gjeldende forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsvirksomheter før godkjenning (forskriftens § 5).

Figur 5.1 Om allmenngjøring av tariffavtalen har hatt betydning for lønnsnivået i virksomheten. N=186/205.



35 prosent av virksomhetslederne svarer at flertallet av de ansatte har fått høyere lønn, mens 3 prosent svarer at noen av de ansatte har fått dette. De tilsvarende andelene var i 2012 på henholdsvis 29 og 11 prosent. Det er særlig i de små virksomhetene at arbeidsgiverne svarer at flertallet har fått høyere lønn, fire av ti svarer dette, mens i virksomheter med 50 ansatte eller flere svarer 20 prosent det samme. En annen mulig effekt av allmenngjøringsvedtaket er endring i når på døgnet man jobber. I spørreundersøkelsen fra 2016 svarer arbeidstakerne at det er færre som jobber mellom kl. 21.00 og 06.00 og i helger, enn hva vi fant i 2012. Eksempelvis svarte 24 prosent at de hadde renholdere som jobbet fast kveld og natt i 2012. I 2016 svarer 9 prosent det samme. Når det gjelder helgearbeid, var andelen i 2012 på 56 prosent. I 2016 er den blitt redusert til 39. En nærliggende forklaring er at allmenngjøring av renholdsoverenskomsten har ført til at arbeid i disse periodene har blitt langt dyrere. Det er derfor mer lønnsomt for renholdsbedriftene at renholdet utføres i tidsrommet mellom kl. 06.00 og 21.00. Blant kunder som kjenner godkjenningsordningen og påseplikten godt, er det – hvis forholdene tillater det – også et ønske om at renholdet utføres i kundevirksomhetens arbeidstid, fordi man da har kontroll med hvem som faktisk utfører arbeidet.

Forskjellene i hvordan virksomhetsledere vurderer allmenngjøringen av tariffavtalens betydning for lønnsnivået i 2012 og i 2016 er ikke veldig store, men fordelingen i figur 5.1 viser at dette har hatt en effekt. En arbeidsgiver ordlegger seg slik:

At vi fikk allmenngjøring – jeg opplever det som veldig positivt. Det har gjort noe med konkurransevilkårene, og det har vært sterkt medvirkende til å motvirke sosial dumping. Har nok også bevisstgjort de som kjøper renhold i mye større grad. Vi opplevde tidligere at innkjøperne ikke stilte de gode spørsmålene når de fikk veldig lave tilbud. Det må de gjøre nå. Når det er sagt, så er det fortsatt mange cowboyer der ute. Problemet er ikke løst. Før var det nok flere som kunne være uvitende. Slik

er det ikke lenger. Men vi har de som ikke forholder seg til lover og regler. De som bryter dem bevisst.

Noen arbeidsgivere mener det er blitt vanligere at kundene ber om å få se arbeidsavtaler, timelister, arbeidsplaner og lønns slipper, mens andre ikke har merket noen særlig endring. Fram til 1. september 2011 var offentlige kunder alene om å ha et lovpålagt ansvar for å ta med en kontraktsklausul som skal sikre arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår i de bedriftene som det kjøpes tjenester av. Ifølge forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter<sup>23</sup> skal det offentlige både stille krav til og kontrollere lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører dersom kontrakten overstiger 1,6 millioner kroner.<sup>24</sup> I Norge er det dessuten fastsatt regler for anskaffelser under de internasjonale EØS-terskelverdiene. Anskaffelser under EØS-terskelverdiene skal som hovedregel kunngjøres i Doffin når de overstiger 500 000 kroner. Innkjøp av renholdstjenester vil ofte være av et omfang som overstiger 500 000, og skal dermed kunngjøres. Bestemmelsene forplikter oppdragsgiver til å stille krav om at ansatte i virksomheter som utfører arbeid for dem, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke. I november 2011 ble forskriften endret, og kravene til lønns- og arbeidsvilkår knyttet nå til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. I undersøkelser i 2011 og i 2012 framkom det imidlertid at kunnskap om denne bestemmelsen og kontrollen fra det offentlige side var begrenset (Trygstad et al. 2011, 2012).

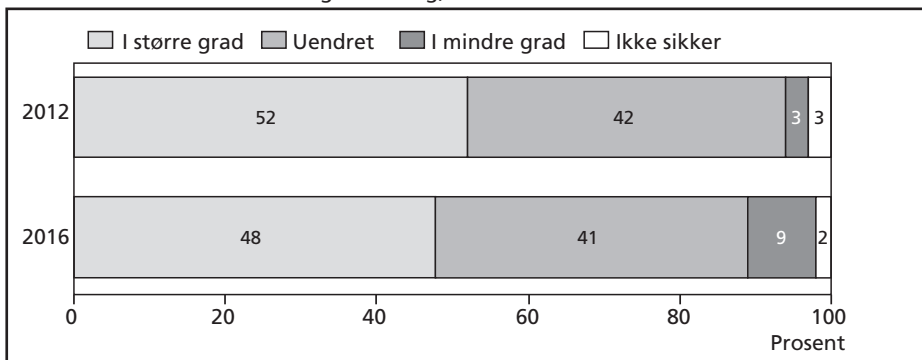
Som vi omtalte i kapittel 3, har allmenngjøring av renholdsoverenskomsten gitt oppdragsgiver – uavhengig av sektortilhørighet – en informasjons- og påseplikt. Oppdragsgiver plikter å stille krav om at lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med gjeldende forskrifter (Alsos et al. 2012).

Informasjonsplikt innebærer at bestiller, eller i vår sammenheng kjøperen av renholdstjenester, skal informere om at virksomhetens arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskriften. Bestiller og/eller hovedleverandør skal videre påse at vilkårene hos underleverandørene er i overensstemmelse med forskriften. Dette kan skje ved at det for eksempel tas inn kontraktsklausuler om hvilke vilkår arbeidstakerne skal ha. Et interessant spørsmål er om kundene i dag i større grad etterspør dokumentasjon på arbeidstakernes lønns- og arbeidsbetingelser enn tidligere. Som det framgår av figur 5.2, er bildet preget av stabilitet snarere enn store endringer.

<sup>23</sup> FOR 2008-02-08 nr. 112

<sup>24</sup> Offentlige innkjøp er regulert i lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (LOA) med tilhørende forskrifter.

Figur 5.2 Etterspør kundene i større grad dokumentasjon om lønns- og arbeidsbetingelsene for de ansatte ved kontraktsinngåelse i dag, sammenliknet med for to år siden? N=205/180.



Andelen som etterspør dokumentasjon har verken blitt vesentlig større eller mindre i løpet av de fire årene som skiller de to undersøkelsene. Størrelse har betydning. I 2016 er det særlig virksomheter med 50 ansatte eller flere som svarer at kundene i større grad etterspør slik informasjon, sammenliknet med tidligere. 72 prosent av arbeidsgiverne i de store virksomhetene sier at kundene etterspør slik dokumentasjon, mens 42 prosent av arbeidsgiverne i de små virksomhetene svarer det samme. Tilsvarende forskjeller så vi også i undersøkelsen fra 2012.

I 2012 og i 2016 svarer om lag fire av ti arbeidsgivere at allmenngjøring av renholdsoverenskomsten har ført til at de fleste eller noen ansatte har fått høyere lønn. Når det gjelder om kundene etterspør dokumentasjon av renholdernes lønns- og arbeidsbetingelser, har det ikke skjedd noen endring i løpet av de fire årene som skiller de to undersøkelsene.

Som vi omtalte i kapittel 4, kan manglende endring i om kundene etterspør dokumentasjon av de ansattes lønns- og arbeidsbetingelser skyldes at de enten ikke er kjent med sitt ansvar, eller at de ikke bryr seg. Samtidig er det informanter som mener at bevisstheten blant *arbeidstakerne* i bransjen har økt:

Arbeidstakerne har nok blitt mer bevisst med hensyn til hva de faktisk har krav på. Samtidig er det de som ønsker å jobbe så mye som mulig. Dette er en bransje der flere har to jobber, fordi deltid fortsatt er vanlig. (Arbeidstilsynet)

Også Arbeidstilsynet er av den oppfatning at arbeidstakere i større grad enn tidligere stiller krav til både lønn og arbeidsvilkår. Dette knytter våre informanter i tilsynet til allmenngjøringen av renholdsoverenskomsten og godkjenningsordningen. Samtidig er det flere informanter som viser til det som omtales som kreative strategier for å omgå allmenngjøringen. Dette er tema under.

## Har konkurransen fra de useriøse avtatt?

Jeg har tipset Arbeidstilsynet mange ganger. Om helt urovekkende ting. Jeg har vært litt redd for at jeg har satt meg selv i fare. Det er det ikke verdt. De har sagt at de vet hvor ungene går i barnehage. Vi konkurrerer med dem, vi mister oppdrag til dem. De selger seg inn med veldig lave priser. (arbeidsgiver, renhold)

Den siterte arbeidsgiveren opplever konkurranse fra useriøse tilbydere av renholdstjenester som et stort problem. De iverksatte tiltakene i renholdsbransjen har som mål å gjøre det langt vanskeligere å drive useriøst. En viktig forutsetning for at de innførte tiltakene skal ha effekt, er at de er kjent i bransjen. I kapittel 4 så vi at så godt som alle – eller 98 prosent – svarte at de har god eller ganske god kjennskap til godkjenningsordningen, og 93 prosent har god eller nokså god kjennskap til ordningen med HMS-kort. Når det gjelder andre virkemidler, ser vi at også disse er godt kjent blant majoriteten av arbeidsgiverne:

- 89 prosent har god eller ganske god kjennskap til allmenngjøring av deler av tariffavtalen, og 81 prosent har god eller ganske god kjennskap til ordningen med regionale verneombud.

Kjennskapen til ordningene er trolig høyere blant de som har vært villige til å svare på undersøkelsen enn i bransjen sett under ett. At virkemidlene er kjent i bransjen, trenger heller ikke bety at de følges av alle.

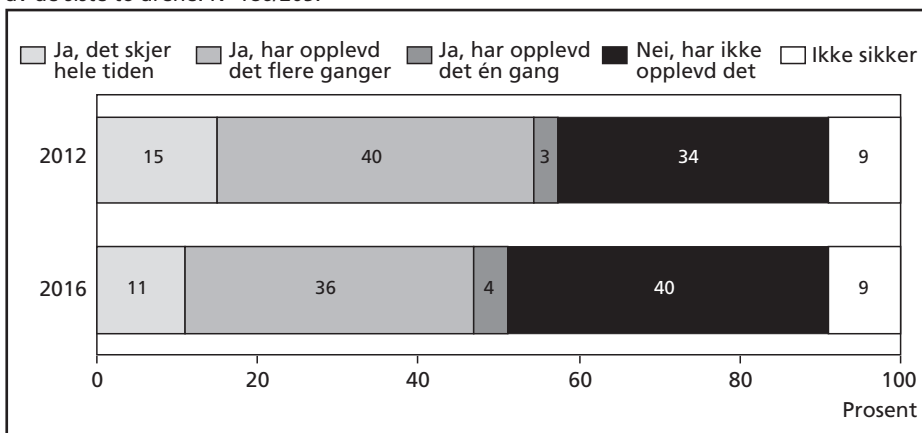
I både 2012 og i 2016 har vi stilt spørsmål om konkurranse fra virksomheter som respondentene vurderer som useriøse. Useriøse virksomheter er definert som «bedrifter som opererer helt eller delvis utenfor lover og regler». I figur 5.3 (på neste side) ser vi først om respondentene har fått kjennskap til at useriøse har lagt inn tilbud i anbudsprosesser i løpet av de siste to årene, mens vi i figur 5.4 spør om respondentene har blitt utkonkurrert av tilbydere de vurderer som useriøse.

Fordelingen i figur 5.3 og 5.4 viser at lite er endret fra 2012 til 2016 når det gjelder andelen som svarer at de i anbudsprosesser har fått kjennskap til tilbydere som de vurderer som useriøse og andelen som svarer at de har blitt utkonkurrert av tilbydere som vurderes som useriøse. I 2012 svarte 55 prosent at dette skjer hele tiden eller at de har opplevd dette flere ganger. Den tilsvarende andelen i 2016 var 47 prosent. Når det gjelder å bli utkonkurrert av virksomheter som vurderes som useriøse, var det i 2012 58 prosent som svarte at dette skjer hele tiden, eller at de har opplevd dette flere ganger. I 2016 svarte 55 prosent det samme.

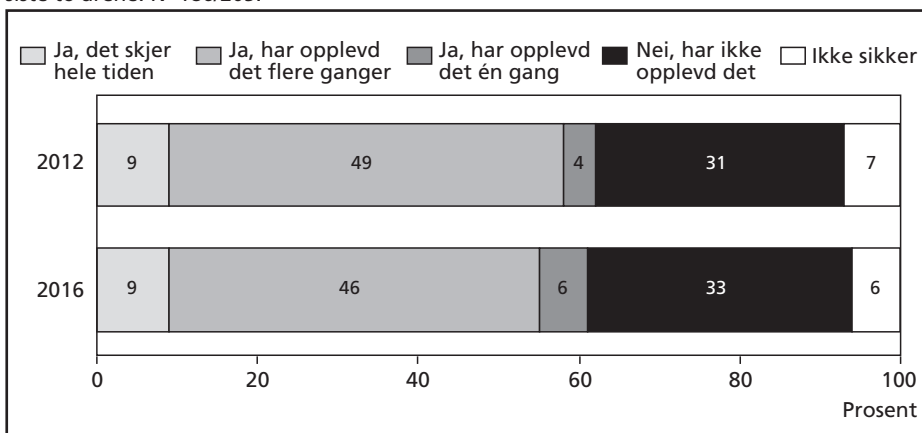
Størrelse har igjen betydning. Respondenter i virksomheter med ti ansatte eller flere svarer i større grad at de både har fått kjennskap til at useriøse har lagt inn anbud og at de har blitt utkonkurrert av tilbydere de vurderer som useriøse, enn hva respondenter i virksomheter med opptil ni ansatte svarer. Eksempelvis svarer 76 prosent av arbeids-

giverne i virksomheter med 50 ansatte eller flere at de har opplevd å bli utkonkurrert av konkurrenter de vurderer som useriøse mange ganger eller at det skjer hele tiden, mens den tilsvarende andelen i virksomheter med inntil ni ansatte er 38 prosent.

Figur 5.3 Om man har fått kjennskap til at useriøse har lagt inn tilbud i anbudsprosessen i løpet av de siste to årene. N=186/205.



Figur 5.4 Om man har blitt utkonkurrert av tilbydere som vurderes som useriøse i løpet av de siste to årene. N=186/205.



Sett fra arbeidsgivere og ledes ståsted, er konkurransen fra useriøse fortsatt en stor utfordring, og den ser ikke ut til å ha avtatt nevneverdig i løpet av de siste fire årene.



## Eksempler på å omgå regelverket

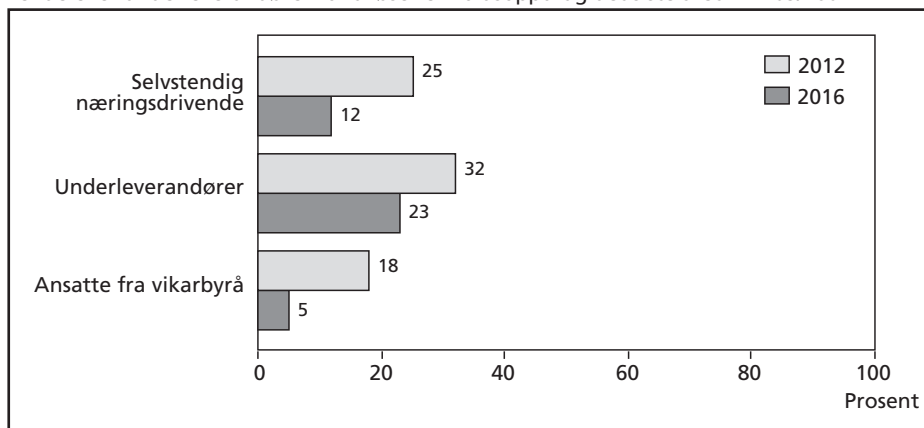
I kapittel 3 omtalte vi at det blant partene og i Arbeidstilsynet vises til at andelen enkeltpersonforetak har økt i bransjen. Dette inntrykket deles også av de arbeidsgiverne vi har intervjuet. Selvstendig næringsdrivende og enkeltpersonforetak uten ansatte er ikke omfattet av allmenngjøringsvedtaket og heller ikke av bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Men de skal som nevnt være godkjente. Informanter har kjennskap til personer som oppretter et enkeltpersonforetak uten ansatte, men der man i realiteten benytter arbeidskraft som ikke har HMS-kort og som betales langt under de allmenngjorte satsene.

Det er mye snusk. Det er flere enkeltpersonforetak jeg kjenner til som er godkjent og der det ikke er ansatte. Det er kun den ansvarlige som har HMS-kort. Men så er det mange kusiner og fettere som er med og løser oppdragene. Jeg kjenner også til en som er besøksvenn på asylmottaket. Han tar med seg flere for å aktivisere dem. De er med ham på oppdrag. De får til livets opphold. (arbeidsgiver, renhold).

Denne typen regelbrudd foregår både på større og på mindre steder. Kundene er gjerne mindre virksomheter i privat sektor.

Det er også informanter som mener at godkjente renholdsvirksomheter av en viss størrelse benytter enkeltpersonforetak uten ansatte som underleverandører. Da kan man prise seg langt lavere og slik vinne anbudet. I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om bruk av underleverandører. I figur 5.5 kan det se ut som om omfanget av dette har blitt redusert de fire siste årene.

Figur 5.5 Andel virksomheter som har benyttet innleide arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende eller underleverandører for å løse renholdsoppdrag det siste året. N=205/186.



Fordelingen i figur 5.5 viser at bruk av alternative arbeidskraftstrategier for å løse renholdsoppdrag har blitt redusert fra 2012 til 2016. I 2016 svarte 69 prosent at de ikke

hadde benyttet noen av de nevnte strategiene. Arbeidsgivere i de store virksomhetene svarer i mindre grad dette enn arbeidsgivere i små og mellomstore virksomheter.

Våre analyser tyder ikke på at det er en økende tendens til å bruke selvstendig næringsdrivende eller underleverandører. I den grad det å benytte enkeltpersonforetak for å omgå regelverket er økende, gjenspeiles ikke dette i det statistiske materialet.

### Tilsynsaktiviteten

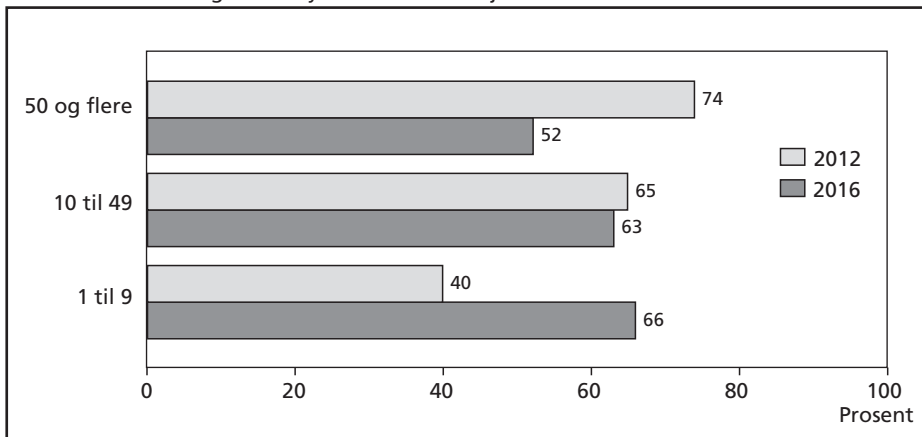
Som påpekt flere ganger i denne rapporten, samtlige informanter framhever at tilsyn og kontroll er av avgjørende betydning for utviklingen i renholdsbransjen. Blant arbeidsgiverne er det en ganske utbredt oppfatning om at Arbeidstilsynet i for liten grad følger opp de små og mellomstore virksomhetene. Det vises til at det gjerne er de store som får tilsyn:

Vi har blitt kontrollert flere ganger. Tilsynet har ikke funnet noe. Jeg lurer på om de legger inn støtet der det trengs mest? Det må da være bedre å bruke energien på virksomheter der det er grunn til å anta at man vil finne noe. Men det er jo bra at de sjekker oss også. De har også vært ute på prosjekter to eller tre ganger. Men jeg har en følelse av at de går mye på oss store der de vet at de kan treffe noen på kontoret mellom 8 og 16. Det bør gjøres tilsyn etter den tid også, og særlig etter kl. 21. (arbeidsgiver, renhold)

I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om arbeidsgiverne mener at Arbeidstilsynet gjennomfører tilstrekkelig med tilsyn i bransjen. Det samme spørsmålet ble også stilt i undersøkelsen fra 2012. I 2016 svarer 63 prosent at de i stor eller ganske stor grad vil si at Arbeidstilsynet gjennomfører tilstrekkelig med tilsyn. Den tilsvarende andelen i 2012 var 59. Kun moderate endringer, med andre ord. I figur 5.6 ser vi imidlertid at dette vurderes litt ulikt når vi deler materialet inn i virksomhetsstørrelse.

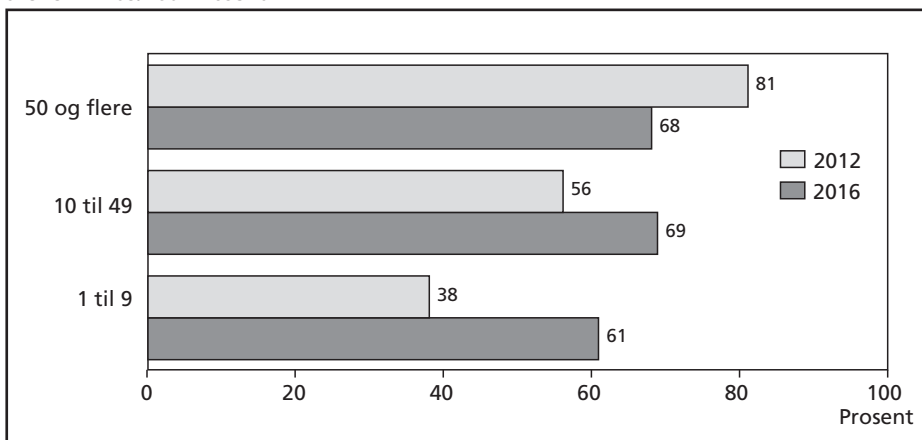
I 2016 er det langt flere arbeidsgivere i virksomheter med opp til ni ansatte som svarer at de i stor eller ganske stor grad mener at Arbeidstilsynet gjennomfører nok tilsyn, enn i 2012. En forklaring kan være at Arbeidstilsynet i 2016 i større grad enn i 2012 har prioritert tilsyn i mindre virksomheter, og slik sett blitt mer synlig i denne gruppen. Blant arbeidsgivere i de store virksomhetene ser vi imidlertid en motsatt tendens. Der er det en mindre andel som mener at antall tilsyn er tilstrekkelig i 2016, sammenliknet med 2012. En forklaring kan være relatert til den utbredte oppfatningen om at det er de store virksomhetene som prioriteres i tilsyn. Som vi kommer tilbake til under, viser våre data at denne oppfatningen bør modereres.

Figur 5.6 Andel arbeidsgivere som i stor eller ganske stor grad mener at Arbeidstilsynet gjennomfører tilstrekkelig med tilsyn i renholdsbransjen. N=205/186. Prosent.



I 2012 svarte 56 prosent at Arbeidstilsynet hadde gjennomført tilsyn i virksomheten i løpet av de siste to årene. I 2016 svarer 65 prosent det samme. I figur 5.7 ser vi en interessant utvikling med hensyn til virksomhetsstørrelse.

Figur 5.7 Andel virksomheter der Arbeidstilsynet har gjennomført tilsyn i løpet av de siste to årene. N=205/186. Prosent.



Figur 5.7 viser en klar økning av tilsyn i de små virksomhetene. I 2012 svarte 38 prosent av arbeidsgiverne i de små virksomhetene at Arbeidstilsynet hadde gjennomført tilsyn i løpet av de siste to årene. I 2016 er den tilsvarende andelen på 61 prosent. Det er også noen flere i de mellomstore virksomhetene som har hatt besøk av Arbeidstilsynet, mens andelen i den største gruppen av virksomheter har gått noe ned.

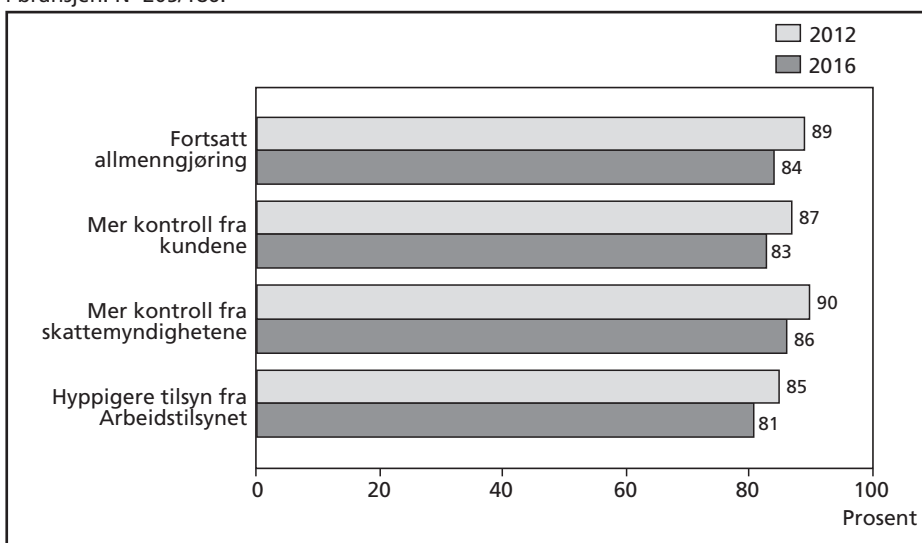
Fordelingen i figuren antyder at Arbeidstilsynet, stikk i strid med hva som er oppfatningen blant arbeidsgiverne, har økt tilsynsaktiviteten i de små og mellomstore renholdsvirksomhetene.

Når det gjelder de regionale verneombudene, finner vi derimot at det særlig er arbeidsgivere i de store virksomhetene som har hatt dem på besøk i løpet av det siste året. Halvparten av dem svarer bekreftende på dette. Den tilsvarende andelen i de små virksomhetene er 23 prosent. Når vi spør arbeidsgiverne om de mener at de regionale verneombudene har bidratt til større grad av ryddighet i bransjen, er utvalget ganske delt. Fire av ti svarer at de i stor eller noen grad har hatt en slik effekt, 20 prosent svarer i liten grad, mens 28 prosent svarer «ikke i det hele tatt». Dette må ses i sammenheng med den korte tiden de regionale verneombudene har vært i funksjon, og at ordningen har vært svært omdiskutert.

## Hvilke tiltak har arbeidsgiverne tro på?

Det siste temaet vi skal se på, er hvilke tiltak arbeidsgiverne har tiltro til når det gjelder å begrense de useriøse aktørene i bransjen. Nok en gang sammenlikner vi svarene med data fra 2012-undersøkelsen. Figur 5.8 viser at tiltroen til tilsynsmyndighetene var og er stor.

Figur 5.8 Tiltak som arbeidsgiverne i stor eller noen grad mener vil begrense useriøse bedrifter i bransjen. N=205/186.



Det er kun små forskjeller i hvordan de ulike tiltakene vurderes, men det er likevel mer kontroll fra skattemyndighetene som får høyest score. Det at 84 prosent svarer at en videreføring av allmenngjøringsvedtaket vil bidra til å begrense useriøsitet, tyder på at dette har hatt en effekt i positiv retning. Ellers ser vi at mer kontroll fra kundene og hyppigere tilsyn fra Arbeidstilsynet også vurderes som viktig i tiden framover.

## Oppsummering

I dette kapittelet har vi undersøkt om andre tiltak utover godkjenningsordningen også har hatt noen innvirkning på situasjonen i renholdsbransjen. Innledningsvis reiste vi tre problemstillinger. I avsnittene under oppsummerer vi disse i punktvis funn.

### **Har allmenngjøring av renholdsoverenskomsten hatt noen innvirkning på lønnsnivået og innkjøpernes kontroll av lønns- og arbeidsbetingelser?**

- I 2016 svarer 35 prosent av virksomhetslederne at flertallet av de ansatte har fått høyere lønn som følge av allmenngjøringsvedtaket, mens 3 prosent svarer at noen av de ansatte har fått dette. I 2012 var de tilsvarende andelene på henholdsvis 29 og 11 prosent.
  - I 2016 er det særlig i de små virksomhetene at arbeidsgiverne svarer at flertallet har fått høyere lønn. Fire av ti svarer dette.
  - Det er i 2016 færre som jobber mellom kl. 21.00 og 06.00 og i helger enn hva vi fant i 2012.
- Majoriteten av de arbeidsgiverne vi har intervjuet mener allmenngjøring av renholdsoverenskomsten har hatt stor betydning i bransjen.
- I 2016 var andelen kunder som etterspør dokumentasjon om de ansattes lønns- og arbeidsforhold verken blitt vesentlig større eller mindre enn det den var i 2012. Størrelse har betydning.
  - I 2016 svarer 48 prosent at kundene i større grad etterspør dokumentasjon om lønns- og arbeidsforholdene for de ansatte ved kontraktsinngåelse, sammenliknet med for to år siden. I 2012 svarte 52 prosent det samme.
  - Arbeidsgivere i virksomheter med 50 ansatte eller flere svarer i større grad at kundene etterspør slik informasjon, enn hva arbeidsgivere i små virksomheter svarer.

### **Har konkurransen fra tilbydere som vurderes som useriøse avtatt?**

- Lite er endret fra 2012 til 2016 når det gjelder andelen som svarer at de i anbudsprosesser har fått kjennskap til tilbydere som de vurderer som useriøse og andelen som svarer at de har blitt utkonkurrert av tilbydere som vurderes som useriøse.
  - I 2012 svarte 55 prosent at dette skjer hele tiden eller at de har opplevd dette flere ganger. Den tilsvarende andelen i 2016 var 47 prosent.
  - I 2012 svarte 58 prosent av arbeidsgiverne at de hadde opplevd å bli utkonkurrert av virksomheter som vurderes som useriøse. Andelen i 2016 er omtrent like stor.
- Sett fra arbeidsgiveres ståsted, er konkurransen fra useriøse fortsatt en stor utfordring, og den ser ikke ut til å ha avtatt nevneverdig i løpet av de siste fire årene.
- Våre informanter etterlyser mer tilsyn i små virksomheter. I spørreundersøkelsen fra 2016 svarer 65 prosent av virksomhetene at de har hatt tilsyn i løpet av det siste året. Den tilsvarende andelen i 2012 var 56 prosent.
  - Våre data indikerer at Arbeidstilsynet har vært like aktive i de små som i de store virksomhetene.
  - Andel tilsyn i de små virksomhetene ser ut til å ha økt markant i løpet av de siste fire årene.
- 35 prosent av arbeidsgiverne har hatt besøk av regionale verneombud i løpet av det siste året. Arbeidsgivere i de store virksomhetene svarer at de har hatt slikt besøk i større grad enn hva arbeidsgivere i de små virksomhetene gjør.

### **Hvilke tiltak har arbeidsgiverne tro på for å bedre forholdene i bransjen?**

- Hyppigere tilsyn fra Arbeidstilsynet, mer kontroll fra skattemyndighetene, mer kontroll fra kundene og fortsatt allmenngjøring av tariffavtalen vurderes omtrent som like viktig i 2016 som i 2012.
- Det er kun små forskjeller i hvordan de ulike tiltakene vurderes, men 84 prosent svarer mer kontroll fra skattemyndighetene, noe som er den høyeste score.
- Det er også 84 prosent som svarer at en videreføring av allmenngjøringsvedtaket vil bidra til å begrense useriøsitet i bransjen.

## 6 Bryr proffkundene seg?

I dette kapitlet skal vi se nærmere på kjøperne av renholdstjenester i det såkalte proffmarkedet. Det vil si kjøpere av renholdstjenester i private bedrifter og i offentlige virksomheter. Utgangspunktet er to spørreundersøkelser, én i private virksomheter og én blant de offentlige. I tillegg bruker vi data fra informantintervjuene hos en stor privat innkjøper i privat sektor og i en kommune. Hovedproblemstillingen er:

- Kjenner proffkundene til godkjenningsordningen og HMS-kortene?
- Følger de opp lønns- og arbeidsvilkårene for renholderne?
- Har godkjenningsordningen bedret forholdene i renholdsbransjen?

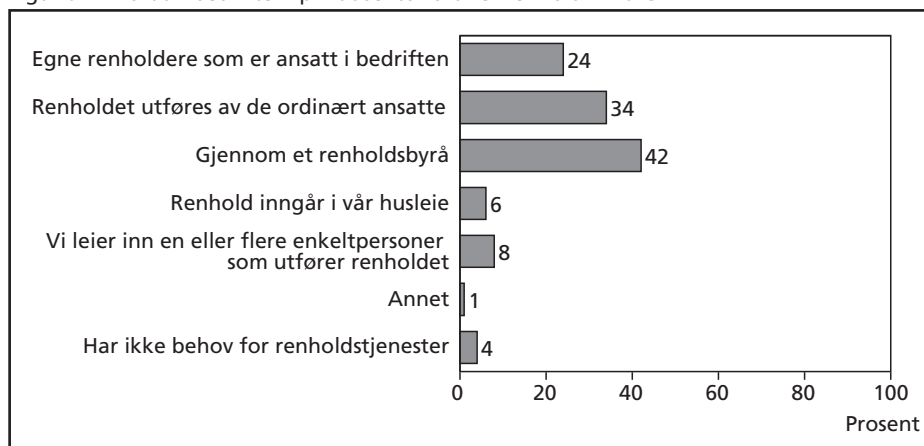
Før vi ser på disse problemstillingene, skal vi se nærmere på hvordan proffkjøperne ordner renhold fra private leverandører.

### Hvordan ordner proffkundene sitt renhold?

#### Privat sektor

Bedriftene ble spurt hvordan de har ordnet renholdet i sin virksomhet. Vi har kartlagt om renholdet ordnes ved hjelp av egne ansatte, enten egne ansatte renholdere eller at andre har ansvar for renholdet. I sistnevnte situasjon utføres renholdet av ansatte ved siden av andre oppgaver som arbeidstakerne utfører. I tillegg har vi kartlagt ulike ordninger der renholdet kjøpes av eksterne leverandører. Siden man i utgangspunktet kan tenke seg at en bedrift bruker flere alternative ordninger, åpnet vi for muligheten for å velge ulike alternativer. Det er likevel kun et lite mindretall som har flere parallelle ordninger. 85 prosent svarer at de kun har én ordning, mens 12 prosent har to forskjellige ordninger. Kun 3 prosent har tre eller flere. Figur 6.1 viser hvilke ordninger bedriftene oppga at de benyttet.

Figur 6.1 Hvordan bedrifter i privat sektor ordner renhold. N=623.



Mer enn halvparten av bedriftene svarer at renholdet utføres av egne ansatte. Dette er enten egne ansatte renholdere (24 prosent) eller ordinært ansatte (34 prosent). Kun 5 prosent svarer at de kombinerer disse to måtene å utføre renholdet på. Vi finner at det er sammenheng mellom bedriftsstørrelse og om renholdet utføres av egne ansatte renholdere eller ved hjelp av de ordinært ansatte. Ansatte renholdere er mer vanlig desto flere ansatte bedriften har, mens renhold utført av de ordinært ansatte er vanligere jo færre ansatte det er. Det er langt mindre vanlig i varehandel enn i industri/bygg og anlegg å ha egne ansatte renholdere. I varehandelen baserer man seg i langt større grad på at de ordinært ansatte også utfører renholdet.

De som bruker eksterne løsninger engasjerer i hovedsak et renholdsbyrå – 42 prosent oppgir dette. Det er ikke vanlig å kombinere bruk av egne ansatte og bruk av byrå til å utføre renholdet, totalt oppgir bare 5 prosent at de kombinerer byrå med egne ansatte. Andelen som oppgir at renholdet ordnes via byrå stiger med økende antall ansatte. For de minste bedriftene (1–5 ansatte) er det 28 prosent som oppgir dette, mens det blant dem med mer enn 50 ansatte er 65 prosent som oppgir at de bruker et renholdsbyrå.

Av figur 6.1 ser vi også at det er et visst innslag av at man leier inn enkeltpersoner for å utføre renhold (8 prosent) og at man har renhold via huseier (6 prosent). Det er ingen skiller mellom bedriftsstørrelse og næring blant de som svarer dette, bortsett fra at det er svært få i varehandelen som oppgir at huseier ordner renhold.

Fire prosent svarer at de ikke har behov for renholdstjenester. Denne gruppen fikk ingen videre spørsmål.

Det er noe variasjon i hvor ofte bedriftene har behov for renhold. Drøyt en av tre oppgir at de har daglig behov, mens noe over halvparten har behov noen ganger i uken. Over halvparten (56 prosent) svarer at renholdet foregår i den ordinære arbeidstiden, og 21 prosent svarer at det foregår tidlig om morgenen før arbeidet starter. Litt over



en av fire oppgir at det foregår på kvelden etter arbeidstid. Kun 2 prosent har renhold som i hovedsak foregår om natten, og 7 prosent svarer at renholdet i hovedsak foregår i helgen.

De som bruker eksterne leverandører har også fått spørsmål om kontraktsperiode. Halvparten oppgir at denne løper til den blir sagt opp, mens drøyt en av fire svarer at de har en kontraktsperiode på ett til tre år. Mer overraskende er det kanskje at nær en av fire av de daglige lederne ikke vet hvor lang kontraktsperiode man har med renholdsleverandøren. At majoriteten av kundene i privat sektor har løpende avtaler, rimer godt med hva flere av arbeidsgiverne i renhold forteller. Når det gjelder privat sektor, er det flere som har hatt de samme kundene i mange år.

Bedriftene ble også spurt om renholdsvirksomheten de kjøper tjenester av, bruker underleverandører, og om renholderne er selvstendig næringsdrivende eller enkeltmannsforetak. Knapt noen svarer at underleverandører benyttes (1 prosent). Det er også få av kundene som oppgir at de som utfører renholdet er selvstendige eller enkeltmannsforetak. Men igjen er det stor usikkerhet blant de daglige lederne. 23 prosent svarer at de ikke er sikre på om det blir brukt underleverandører, og 27 prosent oppgir at de ikke vet om de som vanligvis gjør rent er selvstendige eller enkeltmannsforetak. Rundt en av fire har med andre ord ikke noen stor kjennskap til bruk av underleverandører og selvstendige/enkeltmannsforetak.

## **Offentlig sektor**

Undersøkelsen er, som beskrevet i kapittel 1, basert på et utvalg virksomheter i statlig og kommunal sektor som har outsourcet renholdet. Utvalget av kommuner er basert på undersøkelsen «Kommunal organisering», som NIBR har gjennomført for det daværende kommunal- og regionaldepartementet i 2008 og 2012. Utvalget statlige virksomheter er basert på Arbeidsdepartementets kartlegging av departementenes og underliggende etaters bruk av renholdstjenester fra 2011.

Av de offentlige etatene vi har vært i kontakt med, er det to av ti som ikke har outsourcet renholdet. Om dette betyr at de har insourcet det igjen eller at de feilaktig har vært registrert med outsourcing i tidligere undersøkelser, vet vi ikke. Seks av ti svarte at de outsourcet alt renhold, mens snaut to av ti svarte at de delvis hadde outsourcet dette. De som har svart at de ikke har satt ut renholdet, ble loset ut av undersøkelsen. I det følgende er det med andre ord kun de som har satt ut renholdet som er med i vårt datamateriale.

Virksomheter kan kombinere flere ulike løsninger for renholdet. Ni av ti benytter seg av et renholdsbyrå, men det er også innslag av bruk av egne ansatte. Drøyt en av fire sier at de fortsatt har egne ansatte renholdere, mens nær to av ti oppgir at renholdet blir utført av de ordinært ansatte. Dette gjelder eksempelvis Universitetet i Oslo, som kombinerer disse to formene (Bråten & Svalund 2015). Nær to av ti oppgir også at

de har renhold via huseier. Ni av ti i offentlig sektor svarer at renholdet foregår i den ordinære arbeidstiden, men det er også innslag av renhold på kvelden etter arbeidstid og tidlig om morgnen før ordinær arbeidstid (to av ti). Vi finner ikke innslag av renhold på natt i vårt materiale.

Åtte av ti svarer at de kun har én leverandør av renholdstjenester. Rammeavtaler er utbredt på dette området (sju av ti), renholdsavtalene er som regel av fire til fem års lengde. Drøyt åtte av ti oppgir at de har hentet inn anbud på renhold i løpet av de siste tre årene. Knappt noen oppgir at renholdsleverandøren benytter seg av underentreprenører, men det er et visst innslag av underleverandører til spesialrenhold. Innslaget av selvstendig næringsdrivende er også marginalt.

## Kjennskap til godkjenningsordningen

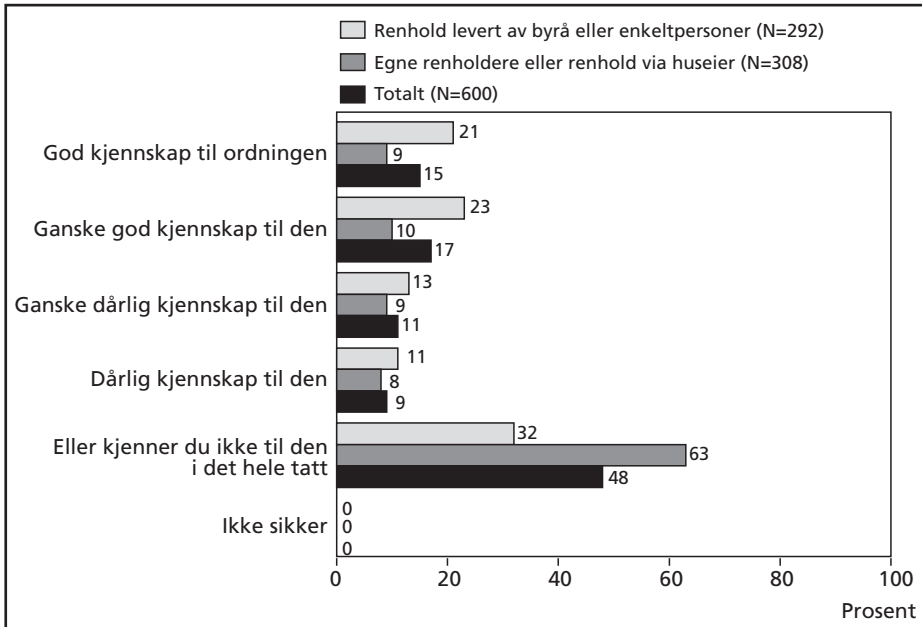
### Privat sektor

Alle bedrifter i privat sektor har derfor blitt spurt om de kjenner til godkjenningsordningen. I figur 6.2 har vi valgt å skille mellom de som kjøper renhold fra byrå eller enkeltpersoner og de som ordner renhold ved hjelp av egne medarbeidere eller via huseier. I tillegg presenterer vi totalen for alle bedrifter.

Som det går fram av figur 6.2, er det totalt 48 prosent av bedriftene som svarer at de ikke kjenner til godkjenningsordningen i det hele tatt. Samtidig ser vi at det er ganske store skiller mellom de som kjøper renhold fra eksterne (byrå eller enkeltpersoner) og de som ordner renholdet ved hjelp av egne ansatte eller via huseier. Figuren viser at bedriftene som kjøper renhold fra eksterne har den beste kjennskapen til ordningen, 44 prosent svarer at de har god eller ganske god kjennskap til den. Samtidig er det en betydelig andel som oppgir at de ikke kjenner til godkjenningsordningen, hele 32 prosent oppgir at de ikke kjenner til den i det hele tatt. Slår vi sammen de som svarer at de kjenner ordningen ganske dårlig, dårlig eller ikke i det hele tatt, utgjør disse mer enn halvparten (56 prosent). Det er med andre ord rimelig å hevde at godkjenningsordningen er ganske dårlig kjent blant bedrifter i privat sektor, også blant de som kjøper renhold fra byrå eller enkeltpersoner. Dette rimer godt med hva vi har sett er partenes på bransjenivå, Arbeidstilsynets og arbeidsgivernes oppfatning (se kapittel 3 og 4).

Blant de som kjøper renhold fra byrå eller enkeltpersoner, er det en sammenheng mellom bedriftsstørrelse og kjennskap til ordningen. Kjennskap til godkjenningsordningen er lavere blant de med 20 eller færre ansatte enn det vi finner blant bedrifter med mer enn 20 ansatte. Vi ser også at det å ha tillitsvalgte har en positiv betydning for kjennskap til ordningen. Blant de uten tillitsvalgte er det 46 prosent som svarer at de ikke kjenner godkjenningsordningen i det hele tatt, mens blant de som har tillitsvalgte er andelen 28 prosent.

Figur 6.2 Kjennskap til godkjenningsordningen for renholdsbedrifter etter om bedriftene kjøper renhold fra byrå eller enkeltpersoner, utfører renhold ved hjelp av egne ansatte eller via huseier, og totalt.



En ting er å kjenne til godkjenningsordningen, noe annet er å kontrollere at den eller de man kjøper renhold fra faktisk er godkjent. De som har svart at de har kjennskap til ordningen og kjøper renholdstjenester fra eksterne tilbydere, har også blitt spurt om de har kontrollert at deres leverandør er oppført i Arbeidstilsynets register over godkjente renholdsvirksomheter. Blant disse har 78 prosent sjekket dette, 19 prosent har ikke undersøkt, mens 3 prosent er usikre. Et stort flertall av de som hadde kjennskap har dermed sjekket at deres leverandør er godkjent, men igjen er det et betydelig mindre antall som ikke har gjort dette. Men, som vi viste i figur 6.2, det er også svært mange som ikke kjenner til godkjenningsordningen i det hele tatt. Det vil være rimelig å anta at de som ikke kjenner til ordningen, heller ikke har sjekket. Hvis vi for gruppen som kjøper renholdstjenester fra eksterne leverandører ser på de som ikke har kjennskap til ordningen sammen med de som oppgir at de ikke har sjekket om deres leverandør er godkjent, får vi en andel på 47 prosent. Sagt på en annen måte; 47 prosent av de som kjøper eksternt renhold har ikke sjekket om leverandøren faktisk er oppført i Arbeidstilsynets register over godkjente renholdsbedrifter.

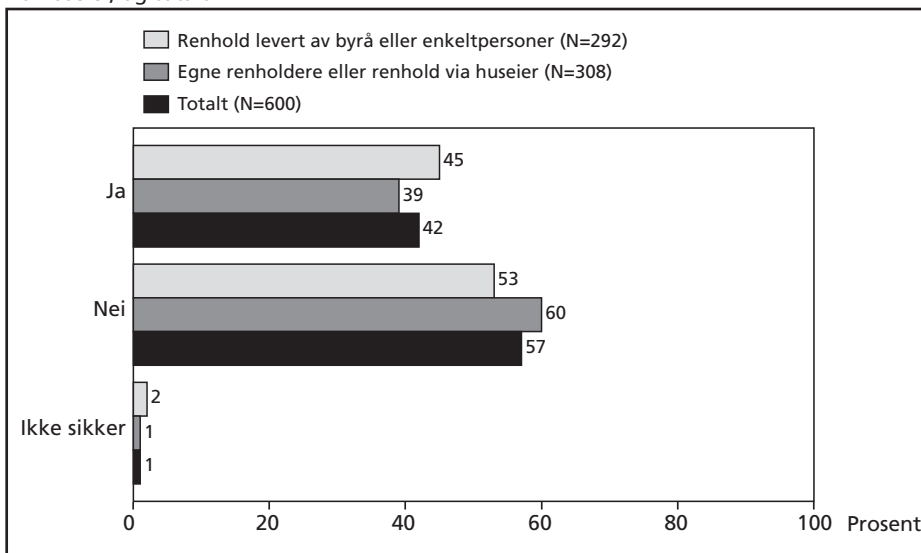
I informantintervjuene snakket vi med en stor innkjøper i privat sektor. De mente, slik vi finner i det kvantitative materialet, at godkjenningsordningen var for lite kjent, særlig blant små og mellomstore bedrifter:

Jeg tror ikke godkjenningsordningen er godt nok kjent. Jeg jobbet tidligere i det offentlige, og der er den kjent, men blant de mange små og mellomstore (i privat sektor) tror jeg det er store kunnskapshull.

Som vi har omtalt i kapittel 3 og 4, framheves de små og mellomstore virksomhetene i privat sektor som et viktig marked for de som bryter lover og regler.

Hva så med HMS-kort? Er kundene kjent med at de som arbeider i godkjente renholdsvirksomheter skal et slikt identitetskort? Vi har spurt bedriftene i privat sektor om de kjenner til ordningen med HMS-kort. Dette er vist i figur 6.3, igjen har vi skilt mellom de som kjøper renhold fra byrå eller leier inn enkeltpersoner og de som ordner renhold ved hjelp av egne ansatte eller får det levert via huseier.

Figur 6.3 Kjennskap til HMS-kortordningen blant bedrifter i privat sektor etter om bedriftene kjøper renhold fra byrå eller enkeltpersoner, utfører renhold ved hjelp av egne ansatte eller via huseier, og totalt.



Som det går fram av figur 6.3, er det et flertall av bedriftslederne som oppgir at de ikke kjenner til HMS-kortordningen – totalt 57 prosent. Det er noe variasjon i svarene når vi skiller mellom de som kjøper fra eksterne leverandører (byrå/enkeltpersoner) og de som ordner renhold ved hjelp av egne ansatte eller via huseier. Men selv blant de som har renhold fra byrå eller via enkeltpersoner er det over halvparten som ikke har hørt om HMS-kortordningen. Når de først har hørt om ordningen, svarer 68 prosent av de som kjøper renhold fra byrå eller gjennom enkeltpersoner at de faktisk har kontrollert at renholderen har HMS-kort.

Det er også interessant å se på kjennskapen til HMS-kortordningen blant de som svarer at de har god eller ganske god kjennskap til selve godkjenningsordningen og som kjøper renhold fra byrå eller via enkeltpersoner. Blant disse svarer 30 prosent at de ikke har hørt om ordningen med HMS-kort.<sup>25</sup>

Samlet sett viser resultatene i figur 6.2 og 6.3 at det er et vesentlig forbedringspotensial når det gjelder å gjøre selve ordningen med godkjenning av renholdsvirksomheter og HMS-kort bedre kjent. Vi har også sett at når man først kjenner til ordningen, er det et klart flertall som faktisk sjekker at leverandøren har godkjenning og at de som gjør rent har HMS-kort.

### Offentlig sektor

Kjennskapen til godkjenningsordningen er bedre i offentlig sektor. Nær halvparten svarer at de har god kjennskap til den, og nær to av tre svarer at de har ganske god kjennskap til den. Kun to virksomheter svarer at de ikke kjenner til den i det hele tatt. Det er kun én av virksomhetene som svarer at de ikke har sjekket at leverandøren er oppført i Arbeidstilsynets register over godkjente renholdsbedrifter. Kjennskap til HMS-kortordningen er noe lavere enn kjennskapen til selve godkjenningsordningen. Åtte av ti svarer at de kjenner til ordningen med HMS-kort. Av de som kjenner til ordningen er det åtte av ti som har sjekket at renholderne har HMS kort. Ser vi de som ikke kjenner til HMS-kortordningen sammen med de som svarer at de ikke har sjekket HMS-kort, er det så mange som en av tre som ikke har sjekket om renholderne har HMS-kort.

Kjennskapen til godkjenningsordningen og ordningen med HMS-kort er ganske lav i privat sektor. Her svarer opp mot halvparten av de som kjøper renhold av eksterne at de ikke har sjekket at leverandøren er registrert i Arbeidstilsynets register over godkjente leverandører av renholdstjenester

I offentlig sektor er godkjenningsordningen og HMS-kortene godt kjent, men også her er det så mange som en av tre som ikke har sjekket om renholderne har HMS-kort.

<sup>25</sup> Se kapittel 2 for nærmere beskrivelse av HMS-kort.

## Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

### Private bedrifter

Påseplikten gir bestiller (kunde) av et renholdsoppdrag plikt til å ha systemer og rutiner for å påse at renholdsleverandørens lønns- og arbeidsvilkår er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrift. Bedriftene som har renhold gjennom byrå eller via enkeltpersoner ble spurt om de hadde sjekket lønns- og arbeidsvilkårene for renholderne i løpet av de siste to årene. To av tre oppgir at de ikke har gjort dette, mens 28 prosent svarer at de har sjekket. 7 prosent er usikre på om dette er gjort. Det er med andre ord ikke slik at det å sjekke renholdernes lønns- og arbeidsvilkår er vanlig blant bedrifter i privat sektor. I kapittel 5 så vi at om lag fire av ti arbeidsgivere svarte at det ikke ser ut til at kundene etterspør dokumentasjon på renholdernes lønns- og arbeidsvilkårene i større grad i 2016 enn i 2012.

Fra bakgrunnsvariablene ser vi at bedrifter som har tillitsvalgte sjekker lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte oftere enn de som ikke har dette. En av tre bedrifter med tillitsvalgte oppgir at de har sjekket dette, mot 20 prosent av de som ikke har tillitsvalgte. Samtidig er det riktig å påpeke at også blant bedrifter med tillitsvalgte er det et klart flertall (61 prosent) som svarer at dette ikke er sjekket. Vi ser videre en viss effekt av bedriftsstørrelse; de med 20 eller færre ansatte har i noe mindre grad sjekket dette (22 prosent) enn de som har tillitsvalgte (35 prosent). De som har svart at de har sjekket lønns- og arbeidsvilkår, fikk et oppfølgingsspørsmål om hvor ofte de sjekker dette. Det gjelder imidlertid såpass få (N=88) at disse svarene er beheftet med vesentlig statistisk usikkerhet. Inntrykket er at dette sjekkes ved kontraktsinngåelse eller årlig. I informantintervjuet med den private innkjøperen vektla denne at de hadde hatt et skifte i hvordan de kontrollerte leverandøren: «Før sjekket man nok kun ved kontraktsinngåelse, nå må man sjekke årlig og oftere.»

I spørreundersøkelsen spurte vi også bedriftene om de vet hva renholderne har i timelønn. Gitt at det er få som faktisk har sjekket lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte, kunne man forvente at et vesentlig innslag svarte «ikke sikker» på dette spørsmålet. Det er også tilfellet, 88 prosent vet ikke hva renholderne har i timelønn. De som kjenner timelønnen er så få at den statistiske usikkerheten blir for stor til å presentere svarene.

Hovedinntrykket er at bedrifter i privat sektor i begrenset grad følger opp lønns- og arbeidsvilkårene for renholdere som kommer via byrå eller som leies inn som enkeltpersoner.

### Offentlig sektor

Oppfølgingene av lønns- og arbeidsvilkår framstår som bedre i offentlig sektor, men også her er det tre av ti som svarer at de ikke har foretatt en slik kontroll i løpet av de

siste to årene. Det er med andre ord vesentlige mangler hos et betydelig mindretall på dette området også i offentlig sektor.

I privat sektor er det få som sjekker lønns- og arbeidsvilkårene til renholderne, slik sett kan det også stilles spørsmål ved om påseplikten er oppfylt.

Selv om oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår for renholderne er bedre i offentlig sektor, er det også her hele tre av ti som ikke sjekker dette.

### **Innkjøpere i privat og offentlig sektor**

I det kvalitative materialet har vi intervjuet to store innkjøpere av renhold, én i privat sektor og én i offentlig. Begge disse beskriver at innkjøp av renhold har gått igjennom en profesjonalisering, der man i tråd med påseplikten legger større og større vekt på kontroll og oppfølging av at renholdsleverandørene oppfyller kravene for seriøs og lovlig drift. Begge hadde en ordning der de inngikk rammeavtaler med et utvalg leverandører som kan gi anbud på underleveranser. Den offentlige leverandøren beskrev dette slik:

Vi har et todelt system. Her sentralt inngår vi rammeavtaler, på bydelsnivå inngår de avtale med en av dem vi har rammeavtale med. Det er de på bydelsnivå som skal følge opp det mer daglige eller ukentlige. At de ansatte har HMS-kort, at de snakker greit norsk osv. Sentralt kommer vi på uanmeldte og anmeldte kontroller. Da spør vi om personnummeret til den som vasker, og sjekker det opp mot A-numrene. Vi sjekker arbeidsplanen, om de vet hvem som er arbeidsleder, spør om hva som er avtalt arbeidstid og hvor mye de faktisk jobber. Dette for å sjekke at de får betalt for det de skal. [...] Vi stiller strenge krav til leverandørene. Rammeavtalene følges også opp med en ekstern revisor. Vi tolererer ikke flere leverandørledd, det er kun ett. Men det er lov å bruke underleverandører til vindusvask og nedvasking (temporært).

Den private leverandøren beskrev også et omfattende kontrollregime for å sikre at de fulgte opp påseplikten. De godtar heller ikke bruk av underleverandører. Her er de også opptatt av å inngå rammeavtaler og kontrakter med et begrenset antall store leverandører framfor mange små:

Det å følge opp godkjenningsordningen og påseplikten, det krever rutiner og skjerpings. Vi går igjennom all mulig dokumentasjon, også timelister, arbeidsavtaler og lønsslipper, bekreftelse på HMS-rutiner og dokumentasjon på om de har verneombud. For oss er det en fordel å ha et stort selskap framfor kontrakter med mange små, fordi det er mye å følge opp.

Som vi så over, er imidlertid en slik nitidig oppfølging mer unntaket enn regelen i privat sektor. To av tre oppga for eksempel at de i løpet av de siste to årene ikke har sjekket

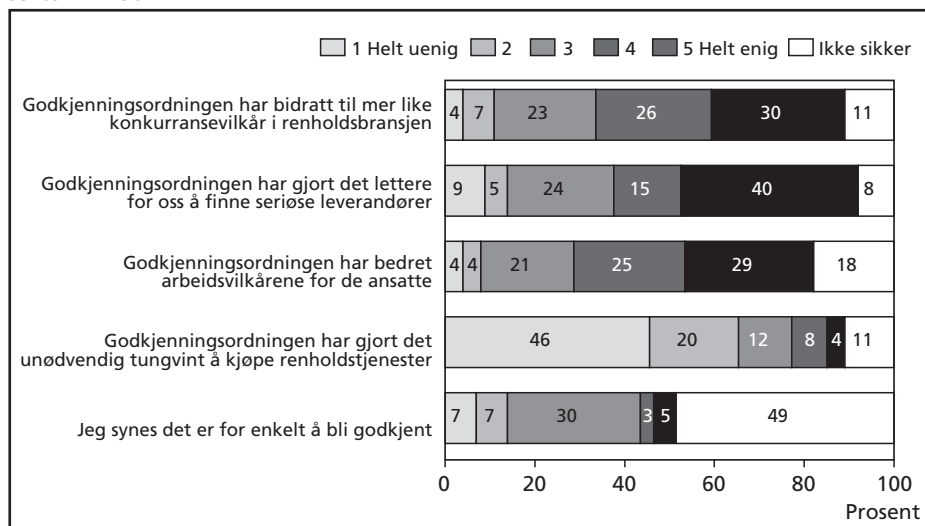
lønns- og arbeidsvilkår til de ansatte som utfører renholdet. Den private leverandøren mente også at det særlig er blant de små og mellomstore kundebedriftene det er store mangler i selve oppfølgingsarbeidet.

## Mener bedriftene at godkjenningsordningen har bedret forholdene i bransjen?

### Privat sektor

De bedriftene som svarte at de kjenner godt eller litt til godkjenningsordningen og kjøper renholdstjenester fra eksterne leverandører, ble avslutningsvis i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til noen påstander om godkjenningsordningen. Dette er vist i figur 6.4.

Figur 6.4 Hvordan har godkjenningsordningen påvirket renholdsbransjen? Bedrifter i privat sektor. N=198.



Hovedbildet i figur 6.4 er at de fleste som kjenner til godkjenningsordningen i all hovedsak mener den har hatt positive virkninger for renholdsbransjen. Mer enn halvparten mener den har bidratt til mer like konkurransevilkår og at det har gjort det lettere å finne seriøse leverandører, og dessuten at det har bedret arbeidsvilkårene for de ansatte. Det er kun et lite mindretall som mener ordningen har gjort det mer tungvint å kjøpe renholdstjenester. Når det gjelder spørsmålet om det er for lett å bli godkjent, er dette først og fremst noe bedriftene vet lite om, 49 prosent svarer at de ikke er sikre



på dette. Men, som vist over, hovedproblemet med godkjenningsordningen er at få i privat sektor har fått med seg at den i det hele tatt finnes.

Som vi omtalte i kapittel 2 og 3, er godkjenningsordningen bygget på dokumentasjon som renholdsvirksomhetene selv sender inn. Som flere informanter påpeker, betyr ikke det at alle virksomheter som blir godkjent faktisk følger lover og regler. Til vår kundeinformant i privat sektor stilte vi spørsmålet: Når bør alarmklokkene begynne å ringe? Hun svarte følgende:

Hvis det er mye vikarer, høyt sykefravær. Da ville jeg ha reagert. Jeg ville tenkt det er noe med arbeidsforholdene. Det er nok det første jeg ville ha reagert på. Og at det ikke er tull med fakturaen. Jeg har møter med arbeidsleder hvert kvartal og halvårlige møter med kontraktsinnehaveren. Vi fremhever i anbudspapirene at de ansatte skal kunne snakke norsk eller engelsk, og at man tar hensyn når man setter sammen arbeidslagene. Det første jeg gjør når jeg får inn et tilbud, er å sjekke organisasjonsnummeret i Brønnøysundregistrene. (kunde, privat sektor)

### **Offentlig sektor**

Virksomhetene i offentlig sektor er på samme måte som dem i privat sektor positive til effekten av godkjenningsordningen. Sju av ti mener at godkjenningsordningen har gjort det lettere å finne seriøse leverandører og at den har bidratt til likere konkurransevilkår. Knappt noen mener at godkjenningsordningen har gjort det unødvendig tungvint å kjøpe renholdstjenester. Som i privat sektor er usikkerheten stor når de blir spurt om det er for enkelt å bli godkjent, mer enn halvparten sier at de ikke er sikre på dette.

Av de virksomhetene som kjenner til godkjenningsordningen, mener de aller fleste at den bidrar til å bedre forholdene i renholdsbransjen.

## Oppsummering

- Mer enn halvparten av bedriftene i privat sektor får renholdet utført ved hjelp av egne ansatte. Dette er enten egne ansatte renholdere (24 prosent) eller ordinært ansatte (34 prosent). 42 prosent har renhold via et rengjøringsbyrå. Det er også et visst innslag av at man leier inn enkeltpersoner for å utføre renhold (8 prosent).
- I offentlig sektor benytter de som har outsourcet renhold i hovedsak et renholdsbyrå, ni av ti oppgir dette.
- Godkjenningsordningen er ganske dårlig kjent blant bedrifter i privat sektor, også blant de som kjøper renhold fra byrå eller enkeltpersoner. For disse siste er det hele 32 prosent som oppgir at de ikke kjenner til den i det hele tatt. Slår vi sammen de som svarer at de kjenner ordningen ganske dårlig, dårlig eller ikke i det hele tatt, utgjør disse mer enn halvparten (56 prosent) av de som kjøper fra byrå eller enkeltpersoner.
- Kjennskapen til HMS-kortordningen er også lav i privat sektor. Blant de som har renhold fra byrå eller via innleie av enkeltpersoner, er det over halvparten som ikke har hørt om HMS-kortordningen.
- Kjennskapen til godkjenningsordningen og HMS-kort er ganske god i virksomheter i offentlig sektor som har outsourcet renhold. Nær halvparten svarer at de har god kjennskap til godkjenningsordningen, og nær to av tre svarer at de har ganske god kjennskap til den. Men det er likevel så mange som to av ti som ikke har sjekket om renholderne faktisk har HMS-kort.
- Hovedinntrykket er at bedrifter i privat sektor i begrenset grad følger opp lønns- og arbeidsvilkårene for renholdere som kommer via byrå eller som leies inn som enkeltpersoner. To av tre oppga at de ikke hadde gjort dette.
- Oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår framstår å være en god del bedre i offentlig sektor, men også her er det tre av ti som svarer at de ikke har foretatt slik kontroll i løpet av de siste to årene.
- Av de virksomhetene som kjenner til godkjenningsordningen, mener de aller fleste at den bidrar til å bedre forholdene i renholdsbransjen.

## 7 Hva med privatkundene?

Privatkundene bryr seg ikke, det er prisen som teller [...]. Per i dag er det svarte markedet den største trusselen for vår bedrift.

Sitatet er fra en stor leverandør som har satset mye på å levere renhold til privatmarkedet. I dette kapitlet skal vi nærmere på dette markedet. Oppmerksomheten rettes mot husstander som kjøper renhold til eget hjem. Hovedproblemstillingene er:

- Hvordan organiserer husstandene innkjøp av renhold til hjemmet?
- Kjenner husstandene til godkjenningsordningen for renholdsbedrifter?
- Kjøper husstandene renholdstjenester svart eller hvitt?

Dataene i denne delen bygger først og fremst på en spørreundersøkelse blant norske husstander om kjøp av renholdstjenester.

### Kjøp av renholdstjenester i husstandene

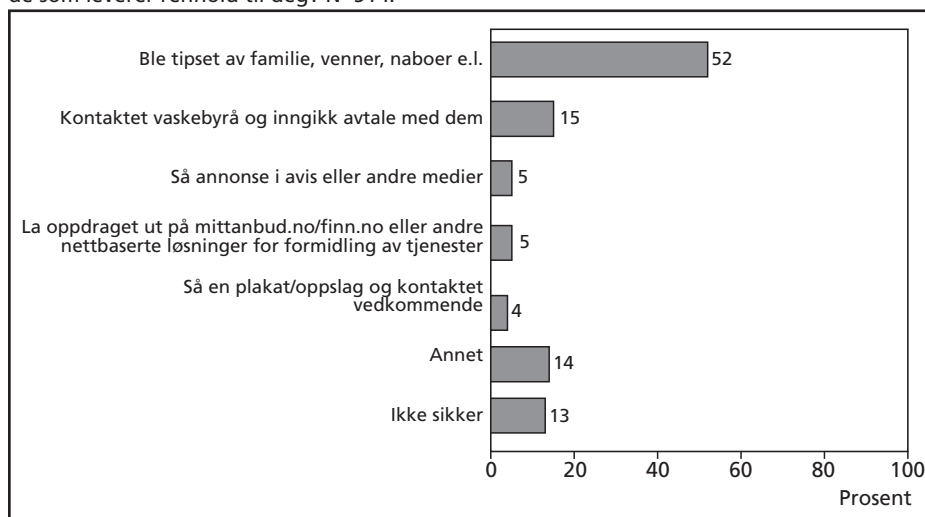
12 prosent av husstandene oppgir at de har kjøpt renholdstjenester til hjemmet i løpet av det siste året. Kjøp av renholdstjenester er med andre ord noe kun et mindretall av husstandene gjør. Samtidig er det noe over 2,3 millioner husstander i Norge ifølge SSB, hvilket indikerer at i overkant av 270 000 husstander har kjøpt renhold det siste året. Markedet for renhold i private hjem er således av vesentlig størrelse. Som en arbeidsgiver i renholdsbransjen uttrykker det: «Det er egentlig et kjempemarked!». Likefullt er dette et marked som omtales som veldig «krevende». Mange av kundene har lav terskel for å klage og trenger mye oppfølging. Dette påvirker situasjonen for de ansatte som arbeider i private hjem.

Kjøp av renholdstjenester forekommer i mange typer husstander, men det er noen særtrekk som likevel er verdt å merke seg. En av fire kjøpere er enpersonshusstander, 40 prosent er husstander med to personer. Det er en klar overvekt av husstander uten barn, hele 71 prosent, og halvparten av kjøperne er 50 år eller eldre. Denne sammensetningen tyder med andre ord på at de som kjøper renhold privat, er hva man kan beskrive som «veletablerte».

De som kjøper renhold til hjemmet ble først spurt hvor ofte de kjøper renhold. Kun et mindretall (8 prosent) svarer at de kjøper renhold ukentlig eller oftere. Å kjøpe renhold hver 14. dag er det mest vanlige, litt i overkant av en av tre svarer at de gjør det. 19 prosent svarer at de kjøper renhold månedlig. Det er også en stor andel som svarer at de kjøper renhold sjeldnere enn månedlig (22 prosent) eller at det varierer hvor ofte de får hjelp til vask av huset (14 prosent). Av de som kjøper renhold til hjemmet, svarer med andre ord mer enn 60 prosent at dette skjer månedlig eller oftere. En-personshusholdningen kjøper noe sjeldnere renhold enn husstander med flere personer. Vi finner også at barnefamiliene, når de først kjøper renhold, kjøper hyppigere enn de uten barn. Hyppigheten av renholdet øker også med stigende alder.

Hvordan man kommer i kontakt med de som skal gjøre rent hjemme, varierer en god del. Figur 7.1 viser hvordan husstandene kom i kontakt med renholderen siste gang de gjorde en avtale om renhold hjemme.

Figur 7.1 Da husstanden inngikk den siste avtalen om renhold, hvordan kom du i kontakt med de som leverer renhold til deg? N=514.



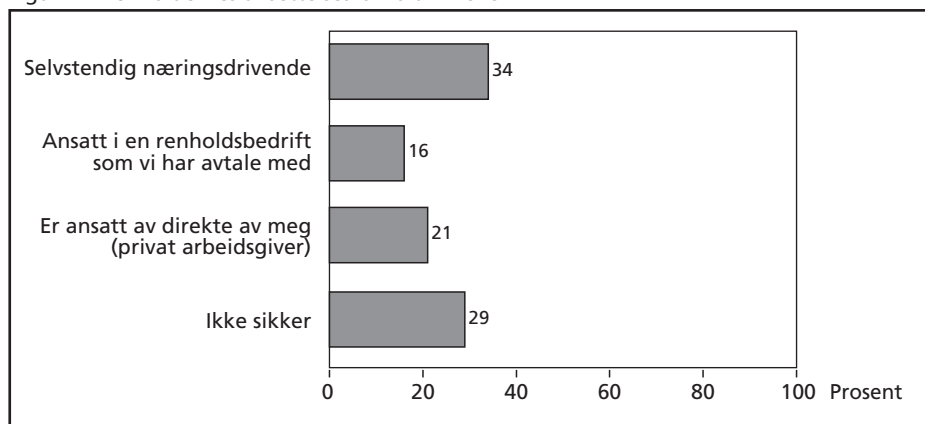
Figur 7.1 viser at over halvparten svarer at de kom i kontakt med renholderen via familie, venner, naboer e.l. I dette markedet er det med andre ord det sosiale nettverket til husstanden som er den klart viktigste måten å rekruttere renholdere på. Kun 15 prosent svarer at de tok kontakt med et renholdsbyrå og inngikk en avtale med dem. Å skaffe renholdere via annonser, oppslag eller formidlingstjenester på nett er mindre vanlig, men til sammen er dette likevel like vanlig som å kontakte et byrå.

Av bakgrunnsvariablene ser vi at tips fra familie, venner eller naboer er noe mer vanlig blant de med hjemmeboende barn enn de uten barn. Samtidig er det også mer vanlig desto eldre man blir. Blant de under 30 år er det for eksempel kun 23 prosent

som svarte at de skaffet renholder via tips fra familie eller bekjente. Blant de som har tatt direkte kontakt med et byrå er det en klar undervekt av de aller yngste, det vil si de under 30 år. For de andre kanalene er det ingen vesentlige forskjeller mellom de ulike bakgrunnsvariablene.

Husstandene ble også spurt hva slags type ansettelsesforhold renholderne har. Dette er vist i figur 7.2.

Figur 7.2 Renholdernes ansettelsesforhold. N=519.



En av tre oppgir at renholderne er selvstendig næringsdrivende, 21 prosent at de er direkte ansatt av husstanden. Igjen ser vi at renhold gjennom et byrå ikke er spesielt utbredt, 16 prosent oppgir dette. Det er også svært mange (29 prosent) som ikke vet hva slags tilknytningsform renholderen har. Det er liten grunn til å tro at de som svarer «ikke sikker» har renholder via et etablert byrå, og det er derfor grunn til å anta at de på en eller annen måte er selvstendige.

Husstandene ble også spurt om de hadde benyttet seg av regelen om at en husstand kan kjøpe tjenester til hjemmet fra en enkelt arbeidstaker for inntil 6000 kroner skattefritt. 37 prosent har benyttet seg av denne regelen i skatteloven.

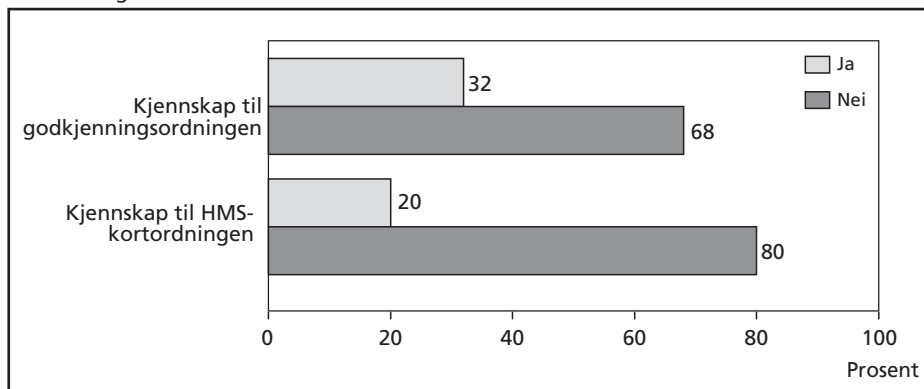
Renhold i private hjem er et betydelig marked, 12 prosent eller cirka 270 000 husstander har kjøpt renhold til hjemmet i løpet av det siste året.

Renholdsbyråene er ingen stor aktør i privatmarkedet.

## Kjennskap til godkjenningsordningen

Selv om det ikke er forbudt for private husstander å kjøpe renhold fra leverandører som ikke har godkjenning fra Arbeidstilsynet, er det ulovlig å selge renholdstjenester dersom man ikke har slik godkjenning. Vi har spurt husstandene om de kjenner til godkjenningsordningen for renholdsbedrifter og ordningen med HMS-kort. Dette er vist i figur 7.3

Figur 7.3 Husstandenes kjennskap til godkjenningsordningen for renholdsbedrifter og HMS-kortordningen. N=514.



Som det går fram av figur 7.3, kjenner flertallet av husholdningene verken til godkjenningsordningen eller til HMS-kortordningen. Godkjenningsordningen er imidlertid noe bedre kjent enn ordningen med HMS-kort. Så mange som en av tre svarer at de kjenner til godkjenningsordningen. Ser vi på de som kjøper renhold fra et byrå eller en selvstendig næringsdrivende, er kjennskapen noe høyere enn blant de som oppgir at renholderen er direkte ansatt av dem. Men selv blant de som kjøper fra byrå eller av selvstendige er det mer enn halvparten som oppgir at de ikke kjenner til godkjenningsordningen. Den samme tendensen ser vi når det gjelder kjennskap til HMS-kortordningen; de som har renhold fra byrå eller fra selvstendige kjenner bedre til dette enn de som ansetter renholder direkte.

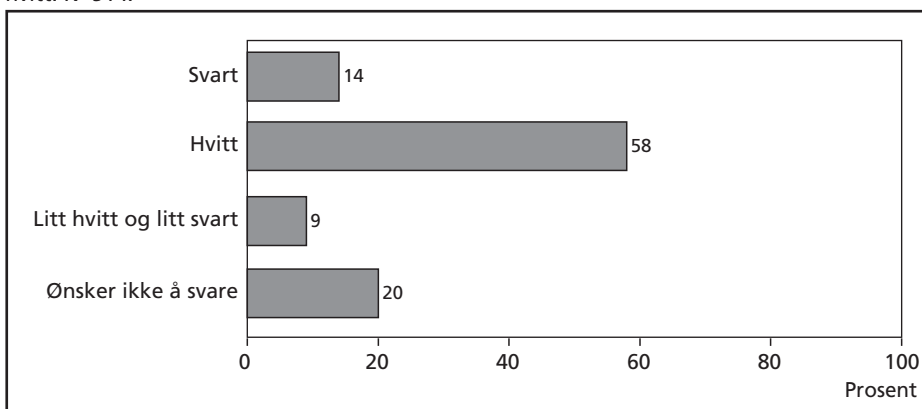
De husstandene som kjenner til disse ordningene har også fått spørsmål om de har sjekket om renholderen var oppført i Arbeidstilsynets register over godkjente renholdsvirksomheter og om vedkommende har HMS-kort. Nær halvparten av de som kjenner til godkjenningsordningen har sjekket om renholderen er registrert i godkjenningsregisteret, og nær 60 prosent av de som kjenner til HMS-kortordningen svarer at de har undersøkt om renholderen har et slikt kort. Som vi så for bedriftene i proffmarkedet, virker det som om kjennskap til ordningene fører til at en vesentlig andel faktisk undersøker om renholderne er registrert.

Godkjenningsordningen for renholdsbedrifter og HMS-kort er lite kjent blant kjøperne av renhold i privatmarkedet.

## Svart eller hvitt?

At svart arbeid er utbredt i deler av renholdsbransjen, har vært dokumentert i tidligere studier. I en undersøkelse gjennomført av Opinion for Skatteetaten i 2014 framgikk det at renhold og snekkerarbeid er de områdene der svart arbeid er mest utbredt (Opinion 2014). I figur 7.4 ser vi hvordan husstandene svarer på spørsmålet om de kjøper renholdet svart eller hvitt.

Figur 7.4 Andel av husholdningene som kjøper renholdstjenester svart, hvitt, litt svart og litt hvitt. N=514.



Figur 7.4 viser at 14 prosent oppgir at de kjøper renhold svart, 9 prosent svarer litt hvitt og litt svart. Flertallet på 58 prosent oppgir at det er hvitt. Samtidig ser vi at det er en stor andel som ikke ønsker å svare på dette spørsmålet, det gjelder hele 20 prosent. Det er rimelig å anta at de som kjøper renhold hvitt ikke utgjør noen vesentlig andel av de som ikke ønsker å svare. Det er derfor overveiende sannsynlig at de som ikke ønsker å svare på spørsmålet, helt eller delvis kjøper renholdstjenestene de får levert svart. Med en slik antakelse er det med andre ord 43 prosent av husholdningene som helt eller delvis kjøper renholdet til hjemmet svart. Omfanget av svart renhold i private hjem er dermed betydelig. Dette er også noe arbeidsgivere som tilbyr renholdstjenester til privatmarkedet oppgir.

Vi får mange henvendelser fra privatmarkedet, flere tusen. Antall henvendelser øker. Det har de gjort i mange år nå. Antall henvendelser har også økt fra 2014 til 2015.

Samtidig går mengden som sier ja til tilbudet ned. Så kan man jo hevde at vi ikke er konkurransedyktige nok. Men det er veldig få som driver innen privatmarkedet i renhold. Kun en håndfull som driver som oss. Og mitt inntrykk er at de har den samme opplevelsen. At disse kjøper svart. Men det kan selvsagt være annerledes. (arbeidsgiver, renhold)

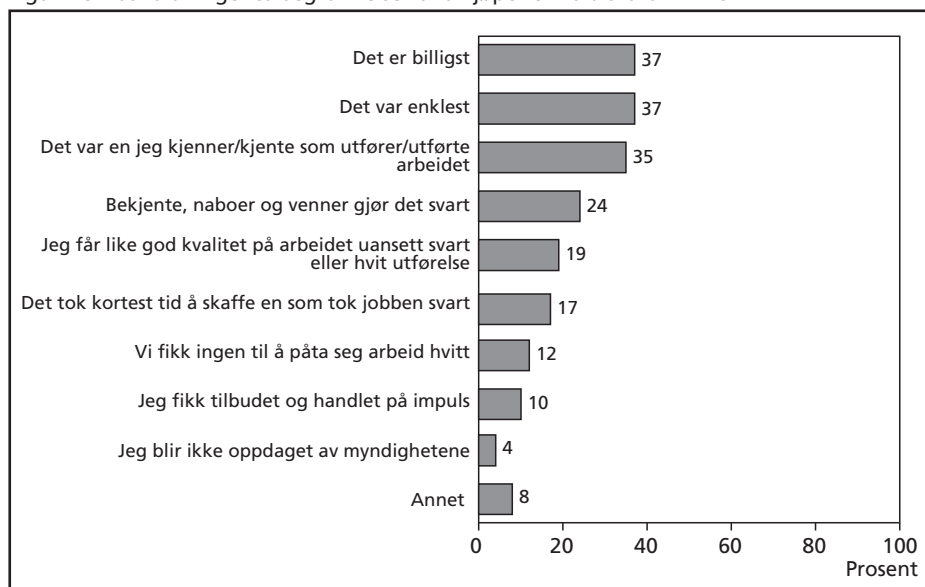
Som vi så over var det rundt 270 000 husstander som kjøper renhold til hjemmet. Gitt at forutsetningene om at de som ikke ønsker å svare på spørsmålet helt eller delvis kjøper renholdstjenester svart er riktig, er det rundt 116 000 husstander som helt eller delvis kjøper renholdet svart.

Bakgrunnsvariablene viser at det er en vesentlig høyere andel som helt eller delvis kjøper svart blant de som oppgir at renholderen er direkte ansatt av dem (63 prosent), enn det vi finner blant de som kjøper fra byrå (13 prosent) og de som kjøper fra selvstendige (25 prosent). Det er også en viss tendens til at de som er under 30 år i større grad enn de som er eldre, kjøper svart renhold.

Innslaget av svart arbeid er betydelig i privatmarkedet – om lag 116 000 husstander kjøper renhold helt eller delvis svart.

De som har svart at de kjøper svart eller litt svart og litt hvitt renhold, ble fulgt opp med spørsmål om hva som er begrunnelsen for å kjøpe svart. Dette er gjengitt i figur 7.5

Figur 7.5 Husholdningenes begrunnelse for å kjøpe renhold svart. N=115.



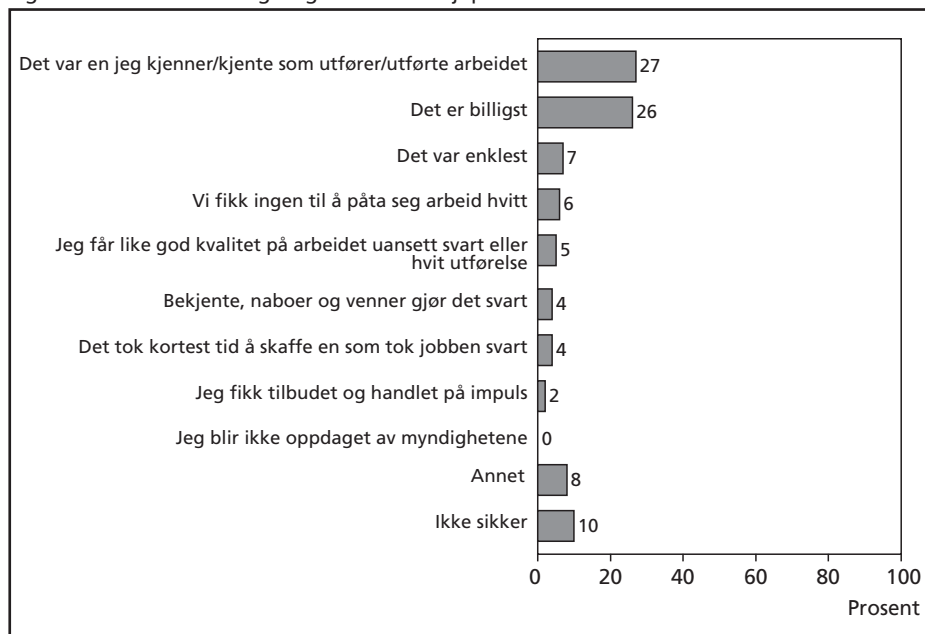


Som det går fram av figur 7.5, er pris, at det er enklest og at det er bekjente som utfører arbeidet, de viktigste begrunnelsene for å kjøpe svart. At det er vanlig å kjøpe denne typen arbeid svart i bekjentskapskretsen, har også betydning. På dette spørsmålet kunne respondentene krysse av på flere begrunnelser. Vi fulgte derfor opp med et spørsmål der vi ba dem prioritere den viktigste grunnen til at de helt eller delvis har valgt å kjøpe renhold svart. Dette er vist i figur 7.6.

Figur 7.6 viser at to begrunnelser peker seg ut: at renholdet utføres av en de kjenner og at det er billigst. Andre undersøkelser har også vist at prisargumentet har stor betydning når husholdningene velger å kjøpe tjenester til hjemmet. I en kvalitativ undersøkelse der man intervjuet kjøpere av svarte byggetjenester i privatmarkedet, viser Andersen et al. (2014) at når de som kjøper svart skal begrunne valget, er pris et helt vesentlig element. Den store renholdsleverandøren vi intervjuet i dette prosjektet var også inne på dette:

Privatkundene bryr seg ikke, det er prisen som teller. Hvis man får anbefalt en østeuropeer som naboen er fornøyd med, så bryr de seg ikke. En del av våre kunder velger oss fordi de vil ha det hvitt, og fordi de ansatte har ordnede forhold. Det er ikke alle som jubler over prisen, men rein samvittighet og at de sitter i posisjoner der det ikke gjør seg å bli tatt.

Figur 7.6 Hva er den viktigste grunnen til å kjøpe renhold helt eller delvis svart? N=115.



## Nye formidlingskanaler

Framveksten av delings- eller formidlingsøkonomien har også nådd renholdsbransjen. I forbindelse med denne studien har vi gjennomført intervju med en aktør som formidler renholdstjenester til privatmarkedet. Formidleren er registrert som et teknologiselskap, og anser seg dermed som omfattet verken av godkjenningsordningen eller allmenngjøringsvedtaket i renholdsbransjen. Når vi spør hva som var bakgrunnen for oppstarten av denne tjenesten, får vi dette svaret:

Jeg har en bror som snakka mye om at det er nesten umulig å få tak i hvitt renhold til privaten. Han etterlyste en uber-tjeneste i renhold. Da begynte jeg å sjekke markedet. Fant ut at det er mye svart arbeid i den bransjen. De profesjonelle byråene går ikke inn i privatmarkedet fordi det er veldig vanskelig og krevende.

Selskapet er i startfasen, men den ansvarlige har stor tro på at det er et stort marked for denne typen tjenester. Per i dag kjenner han til to andre som formidler renholdstjenester på denne måten i Norge. Det stilles krav til renholderne om at de har oppholds- og arbeidstillatelse, og hvis dette er i orden, og «de passer inn», blir de sendt på kurs, som et annet selskap er ansvarlig for. Renholderne er selvstendig næringsdrivende og har enkeltmannsforetak.

Vi er opp-orientert. Vi leverer renhold «on demand». Du bestiller i dag, så kommer vi i morgen. Som kunde får du beskjed om når renholderen vil være hjemme hos deg. Og du får kvittering på mail eller mobil. Det er et voksende marked. Tror vår løsning og andres vil utfordre de store renholdsbedriftene. De som ikke følger med i timen vil tape.

Hvor vidt denne typen formidlingstjenester for renhold faktisk vil øke, vil tiden vise. På den ene siden kan dette bidra til at flere velger å kjøpe renholdstjenester hvitt. Det er i så fall positivt. På den andre siden representerer denne typen formidlingstjenester også noen utfordringer. Siden det nevnte selskapet er registrert som teknologiselskaper og tilbyr en teknologisk løsning som muliggjør kjøp og salg av renholdstjenester, er det usikkert om disse virksomhetene er omfattet av noen av de reguleringsmekanismene som er innført i renholdsbransjen. Det kan også hende at denne typen formidling av renhold vil kunne ha et marked blant små og mellomstore kundegrupper i det profesjonelle markedet.

## Oppsummering

- 12 prosent av husstandene oppgir at de har kjøpt renholdstjenester til hjemmet i løpet av det siste året.
- Det sosiale nettverket til husstanden er den viktigste måten å rekruttere renholdere på. Over halvparten oppgir at de kom i kontakt med renholder via familie, venner naboer e.l. Kun 15 prosent oppga at de skaffet seg renhold via et byrå.
- Flertallet av husholdningene kjenner verken til godkjenningsordningen eller til HMS-kortordningen.
- Innslaget av svart arbeid er betydelig Dersom vi antar at de som ikke ønsker å svare på spørsmålet om de kjøper renhold hvitt eller svart, faktisk kjøper svart, er det 43 prosent av husholdningene som helt eller delvis kjøper renholdet til hjemmet svart.
- Hovedbegrunnelsene for å kjøpe renhold svart er pris, at det er enklest og at det er bekjente som utfører arbeidet.



## 8 Tilsynsstrategier og tilstandsbeskrivelse

I dette kapittelet samler vi erfaringene til de regionale verneombudene (RVOene) i renholdsbransjen og Arbeidstilsynets tilsynssatsing. Vi starter med å presentere ordningen med regionale verneombud og hvordan disse jobber, og videre hvordan RVOene vurderer HMS-situasjonen og tiltak for å bedre denne, og seriositeten i bransjen. I hvilken grad har godkjenningsordningen gitt de regionale verneombudene oversikt over situasjonen i bransjen, og har godkjenningsordningen gitt dem verktøy når de er ute på tilsyn? I del to av kapittelet presenteres resultater fra Arbeidstilsynets tilsynssatsing, som har vært rettet mot renholdsbransjen fra 2013.

- Hvordan går RVOene fram når de gjennomfører sine tilsyn og hvordan velger de sine objekter?
- Hva er hyppig erfarte mangler som RVOene avdekker?
- Hva mener RVOene er viktige tiltak for bedre HMS og økt seriositet?
- Hva finner Arbeidstilsynet av mangler i sine tilsyn av godkjente og ikke godkjente virksomheter og blant kjøperne av renholdstjenester?

### Regionale verneombud i renhold

Ordningen med regionale verneombud har til formål å styrke virksomhetenes HMS- og vernearbeid og bidra til at det opprettes en velfungerende vernetjeneste i tråd med kravene i arbeidsmiljøloven. De regionale verneombudenes myndighet og oppgaver er hjemlet i forskrift om ledelse og medvirkning § 6-3. Regionale verneombud for renhold og hotell og restaurant ansettes i og oppnevnes av Arbeidstilsynet. Det er ansatt totalt tolv regionale verneombud. Disse har kontorsted i Oslo (4), Kristiansand (2), Bergen (2), Trondheim (2) og Tromsø (2). Seks av de regionale verneombudene har renholdsbransjen som sitt hovedområde. På grunnlag av intervjuer med tre av de regionale verneombudene og informasjon fra årsrapporten fra fondet for regionale

verneombud i 2015, ser vi her nærmere på arbeidsmetodikk og vurderinger av situasjonen i renholdsbransjen.

### **Metodikk og tilsynsstrategi**

De regionale verneombudene for renhold dekker store geografiske områder, og mye av arbeidet handler om å spore opp og besøke renholdsvirksomheter. Det går med mye tid i bil for å forflytte seg mellom ulike steder, og besøkene forsøkes planlagt slik at man har avtale med flere virksomheter i samme område.

Ifølge RVOene er strategien å besøke små og mellomstore virksomheter for å sjekke om de har verneombud. RVOene kan pålegge virksomhetene å velge et verneombud. RVOene hjelper også virksomhetene med å få på plass et HMS-system som fungerer. Ved besøk i virksomhetene har RVOene med en veiledning til etablering av et HMS-system. Veiledningsmaterialet er gratis, og virksomhetene må tilpasse HMS-systemet til situasjonen i egen virksomhet. RVOene vi intervjuet la vekt på at virksomheter som følger denne veiledningen i etableringen av HMS-system, også vil oppnå godkjenning.

RVOene legger vekt på å kontakte virksomheter som ikke har søkt om godkjenning. De har sitt eget register som de bruker for å lete etter aktuelle virksomheter. I tillegg bruker de blant annet Proff, Brønnøysundregistrene, Finn.no, mittanbud.no samt oppslag i butikker, på lyktestolper og Facebook. RVOene søker opp alle typer renholdsvirksomheter – ikke bare de som tilbyr rengjøring av bygninger – og dekker derfor tilbydere av flere typer renholdstjenester enn det godkjenningsordningen har definert som søknadspliktig. Eksempler som ble nevnt var vindusvask, flyttevask, bilvask med mer.

RVOene legger vekt på at det ofte kan være krevende å finne og oppnå kontakt med renholdsvirksomheter som ikke har søkt godkjenning – særlig er det vanskelig å få tak i små virksomheter. Som vi så i kapittel 3, er dette en erfaring som deles av Arbeidstilsynets inspektører. I en del tilfeller begrenser kontaktopplysningene seg til et mobilnummer, og hvis man oppnår kontakt med leder av virksomheten, er erfaringen ofte at språkproblemer gjør det utfordrende å få til en samtale. De virksomhetene RVOene treffer som ikke har godkjenning, kjenner ofte ikke til at dette er et krav. Det er også mange av virksomhetene som ikke kjenner til RVO-ordningen. Det ser med andre ord ut til også å være et behov for å gjøre denne mer kjent blant virksomhetene. En av RVOene forteller slik om arbeidsmetodikken ved virksomhetsbesøk:

Jeg tar kontakt med bedrifter og avtaler møte. Setter av 1–1,5 time per møte. På møtet må bedriften ha med seg verneombud og HMS-dokumentasjon. Vi hjelper dem med risikovurdering og bedriftshelsetjeneste. Bedriftene får en skriftlig dokumentasjon når vi er ferdig og eventuell avtale om oppfølging. Ved oppfølging ser vi etter framgang i HMS-arbeidet siden forrige møte.

En av de andre RVOene la vekt på at virksomhetene ofte viser dem stor tillit, og at mange ønsker bistand i arbeidet med å søke om godkjenning:

Jeg er imponert over den tilgangen og tilliten jeg får i bedriftene. Noen gir meg full tilgang til Altinn og ber meg om å fylle ut – da gjør jeg noe av jobben og overlater resten til dem.

Det ble pekt på at opplysninger om egen virksomhet gis under straffeansvar i Altinn, og at det er viktig at den som er ansvarlig for virksomheten, fyller ut de opplysningene som etterspørres i søknaden om godkjenning.

Virksomheter som RVOene oppsøker er som oftest ikke medlem i en arbeidsgiverorganisasjon, og de har generelt lite informasjon om hva som skjer i bransjen når det gjelder krav om godkjenning, allmenngjort lønn og arbeidsgiverpolitikk for øvrig. Mange av disse virksomhetene gir uttrykk for at møtet med RVO var nyttig.

RVOene er bare interessert i virksomheter med ansatte, men ser også nærmere på enkelte virksomheter som er organisert som enkeltpersonforetak og sjekker om de har ansatte. Her bruker de Finn.no og mittanbud.no for å se på omtalen av virksomhetene og referansejobber. Ved omtale av referansejobber kommer det ofte fram hvorvidt det har vært flere til å utføre det enkelte oppdraget.

RVOene legger også vekt på at de ønsker å snakke med renholderne for å få deres erfaringer fra og synspunkter på virksomhetenes HMS-arbeid, men de har ingen myndighet til å kreve liste over ansatte i virksomhetene de besøker. RVOene har derfor valgt å oppsøke renholdere på kjøpesentre og byggeplasser (rengjøring før bygninger er klare for bruk). På kjøpesentrene blir det gjort en avtale med senterleder, slik at RVOene slipper inn før senteret åpner og kan kontakte renholderne for avtale om samtaler senere på dagen. Renholderne har som oftest ikke tid til å snakke med RVOene før senteret åpner, siden de må være ferdige med rengjøringen før åpningstid.

### **Hva er hyppig erfarte mangler som RVOene avdekker?**

Etter hva RVOene erfarer, er det få renholdere som kjenner til hvem som er verneombud i virksomheten og om virksomheten har avtale med bedriftshelsetjeneste. Det er også forholdsvis mange av renholderne på kjøpesentre og byggeplasser som mangler HMS-kort – også blant de som er ansatt i de store virksomhetene. En av RVOene hadde notert resultater fra besøk på kjøpesentre og byggeplasser. Totalt hadde han vært på 55 besøksplasser (kjøpesentre og byggeplasser) og truffet på ansatte fra 58 ulike renholdsvirksomheter. Han hadde snakket med 175 ansatte, og oppsummerte resultatene slik:

- 66 personer hadde ikke HMS-kort
- 14 personer kjente til virksomhetens bedriftshelsetjeneste

- 32 personer kjente til hvem som er verneombud i virksomheten
- 23 personer visste hvilken rolle verneombudet har
- 91 personer hadde ikke tilgang til sikkerhetsdatabase (kjemikaliekartotek)
- 23 personer kjente til risikovurderingene i virksomheten

RVOene er samstemte i vurderingen av at samarbeidet med Arbeidstilsynet fungerer bra. Det pekes på at samarbeidet er formalisert og konstruktivt, og at de gjensidig tipser hverandre om virksomheter som bør besøkes. RVOene la imidlertid vekt på at de har en annen rolle og myndighet enn Arbeidstilsynet, og at det er viktig at virksomhetene også forstår dette. RVOene har for eksempel ingen muligheter til å sanksjonere virksomhetene, noe som ble illustrert i følgende uttalelse:

Vi driver kun veiledning, den verste trusselen vi kan komme med er at vi kan gi beskjed til Arbeidstilsynet.

RVOene prioriterer å kontakte virksomheter som ikke har søkt om godkjenning.

RVOene hjelper virksomhetene med å få på plass et HMS-system og med å søke godkjenning.

RVOene oppsøker renholdere på byggeplasser og kjøpesentre.

### **RVOenes arbeid i tall**

Strategien for RVOene i 2015 var å komme i kontakt med og besøke små og mellomstore virksomheter uten vernetjeneste. RVOene vet ikke alltid på forhånd om en virksomhet har verneombud eller ikke, så i praksis besøkes virksomheter både med og uten vernetjeneste. Fremgangsmetodene hos virksomhetene blir imidlertid forskjellige. RVO prioriterer å få på plass vernetjeneste i virksomheter som ikke har valgt verneombud eller inngått avtale om alternativ vernetjeneste. Ved behov veileder RVO om hvordan virksomheten kan styrke sitt vernearbeid.

De regionale verneombudene er delt i fem regioner, noe som innebærer at hvert regionalt verneombud har store regioner/områder de skal dekke. Tabell 8.1 viser resultater av RVOenes arbeid i tall for 2015.



Tabell 8.1 RVOenes arbeid i tall 2015.

Region	Øst	Sør	Vest	Midt	Nord	Total sum
Antall bedriftsbesøk til godkjente virksomheter	169	36	79	48	67	399
Antall besøk/kontakt med ikke godkjente virksomheter	8	43	134	45	3	233
Virksomheter uten verne-tjeneste	11	1	0	2	3	17
Virksomheter uten alternativ verneombudsordning	13	7	1	1	4	26
Leder mangler HMS-kurs	20	1	0	1	2	24
Verneombud mangler HMS-kurs	9	1	3	0	0	13

Kilde: Fondet for regionale verneombud i hotell, restaurant og renhold. Årsrapport 2015

I tabellen går det fram at RVOene totalt besøkte 632 virksomheter i 2015. Både godkjente og ikke godkjente virksomheter ble besøkt. Av tabellen ser vi at det er betydelige forskjeller mellom regionene når det gjelder besøk hos virksomheter med og uten godkjenning. Ifølge årsrapporten for fondet for regionale verneombud i 2015 manglet 11 prosent av de godkjente virksomhetene vernetjeneste, og i 9 prosent av de godkjente virksomhetene manglet leder eller verneombud HMS-opplæring. Ifølge samme årsrapport er det RVOenes erfaring at svært få av virksomhetene som ikke har søkt godkjenning, har valgt verneombud. De tre hyppigste feil/mangler som RVOene avdekket ved sine bedriftsbesøk i 2015, er:

- Virksomheten har ikke søkt om godkjenning
- Virksomheten mangler HMS-kort til alle ansatte
- De ansatte i virksomheten kjenner ikke til virksomhetens bedriftshelsetjeneste

I 2015 sendte RVO tips til Arbeidstilsynet i 89 saker, hovedsakelig der virksomhetene ikke har søkt om godkjenning og/eller HMS-kort. De øvrige tipsene har omhandlet manglende internkontroll og utfordringer knyttet til arbeidstid.

### RVOenes vurderinger av HMS-situasjonen i bransjen

RVOene er klare på at deres rolle er å veilede virksomhetene i HMS-arbeidet, og de erfarer ofte at virksomhetene trenger grunnleggende veiledning om HMS og om arbeidsgivers plikter når det gjelder systematisk HMS-arbeid. Følgende sitater illustrerer noen av hovedutfordringene i renholdsaktivitetene og behovet for bistand, slik RVOene ser det:

Flere renholdsbedrifter har under ti ansatte, og det er lett å ha en skriftlig avtale om at man har en annen ordning enn verneombud. Det er feil at disse skal kunne glemme alt av HMS. Vi prøver å skolere disse i hva verneombudet skal gjøre og konsekvensene av ikke å ha verneombud.

Vi må prioritere arbeidet med IK (internkontroll) – det er vår primære oppgave. Opplæring og gode HMS-systemer er det viktigste for å følge opp renholderne. Vi ser at helseforholdene blir verre i bransjen.

Utfordringene er HMS, tidspress, ikke betalt for reell arbeidstid hos kunden og tid mellom oppdrag – dette er forhold som allmengjøringen ikke ivaretar. Det er bare det som er avtalt av tid hos kunden og i kontrakten som er allmengjort.

RVOene gir uttrykk for at utfordringene knyttet til tidspress og helsebelastninger for renholderne har økt, samtidig som det er store mangler i det lovpålagte HMS-arbeidet og behov for bistand fra RVO mange steder.

### **RVOenes vurderinger av tiltak for bedre HMS og økt seriøsitet**

RVOene fikk også spørsmål om tiltak som etter deres vurdering kan bidra til bedre forhold for renholderne og økt seriøsitet i renholdsbransjen. Det tiltaket som ble trukket fram som særlig viktig av RVOene, er at kundenes påseplikt må vektlegges i større grad:

Påseplikt er noe av det viktigste vi kan informere kundene om. Arbeidstilsynet kunne vært bedre til å kontrollere og informere om kundenes påseplikt. Jeg tror ikke godkjenningsordningen vil fungere før påseplikten blir fulgt opp fra kundenes side. (RVO, renhold)

RVOene har god kjennskap til renhold på kjøpesentre, og peker på disse som en arena hvor påseplikten kunne vært brukt i større grad:

Senterleder kunne spurt mer om HMS-kort. De kunne i større grad bruk påseplikten sin. Det er ikke uvanlig at vi finner renholdere fra fem ulike firma inne på samme kjøpesenter.

Når det gjelder godkjenningsordningen og bidrag til større seriøsitet og bedre HMS-tilstand i renholdsbransjen, gir RVOene uttrykk for at ordningen har hatt en positiv effekt. Den har også vært en god inngangsbillett for RVOene, som kan ta kontakt med virksomheter som ikke har søkt og tilby dem veiledning. Én sier det slik: «Godkjenningsordningen har gjort bransjen mer oversiktlig. De som vil kjøpe hvite tjenester, får til det.» Samtidig pekes det på et behov for å gjøre ordningen mer kjent og listene med godkjente virksomheter mer tilgjengelige. Det ble også vist til at godkjenningsordnin-

gen ikke hjelper på konkurransesituasjonen i renholdsbransjen, og at det er tidspresset som skaper de største HMS-utfordringene i dag: «Det er tøft å drive seriøst – det er tidspresset som er mest ødeleggende for bransjen».

Når det gjelder bidrag til større seriøsitet, peker imidlertid RVOene på at man har begrensede virkemidler for å ramme de som virkelig driver useriøst:

De helt useriøse treffer vi når vi ringer dem, men vi treffer dem sjelden ute. Mange vasker i private hjem. De driver med alt mulig og vi finner dem ofte via annonser i avis og oppslag i butikker. De driver bare svart – driver ikke firma, og da er det vanskelig å ta dem.

I vurderingen av RVOenes bidrag til økt seriøsitet vil vi også legge til at flere av de andre aktørene vi intervjuet, mente RVOene spilte en viktig rolle. En sentral tillitsvalgt sa det på denne måten:

RVO og Arbeidstilsynets innsats har hatt betydning. Det er manglende kunnskap der ute, og der har RVOene gjort en kjempejobb. De har vært på tilbudssida. Tilbyr hjelp, veiledning og kompetanse når de er ute. Det er hensiktsmessig. (sentral tillitsvalgt)

RVOene mener påseplikten er et viktig virkemiddel for økt seriøsitet og bør vektlegges.

RVOene vurderer godkjenningsordningen som viktig for bedre oversikt over bransjen, men at ordningen ikke hjelper på konkurransesituasjonen og HMS-utfordringer knyttet til økt tidspres.

## Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet

Som vi har sett i flere av denne rapportens kapitler, er det mange som etterlyser et aktivt arbeidstilsyn. Som vi så i kapittel 4 og 5, er det imidlertid en betydelig andel virksomheter som har hatt tilsyn av Arbeidstilsynet etter at de ble godkjent, eller i løpet av de siste to årene. Selv om det er en oppfatning særlig blant arbeidsgivere om at det fortrinnsvis er de store virksomhetene og deres kunder som får tilsyn, støttes ikke det av våre data fra spørreundersøkelsen blant arbeidsgivere. I denne delen av kapittelet skal vi se nærmere på hva Arbeidstilsynet finner av mangler i sine tilsyn av godkjente og ikke godkjente virksomheter.

## Organisering av tilsynsvirksomheten

Arbeidstilsynet organiserer deler av sin tilsynsaktivitet i egne satsingsområder, og siden 2013 har renholdsbransjen vært et slikt område. Arbeidstilsynet har gitt oss tilgang til statistikk over tilsyn og pålegg som er gitt i dette satsingsområdet fra 2013 til og med 20. mai 2016. Det er utarbeidet ulike tilsynspakker, med en unik sjekklister med flere «kontrollpunkt» for de ulike typene virksomheter som kontrolleres. Det har for eksempel vært egne tilsynspakker for renholdsbedrifter, godkjente og ikke godkjente, og kjøpere av renholdstjenester. Disse tilsynspakkene er satt sammen slik at de er tilpasset de ulike tilsynsobjektene. Tilsynspakken for kjøpere av renhold er således annerledes enn når tilsynet kontrollerer en renholdsbedrift. I tabell 8.2 viser vi antall gjennomførte tilsyn, antall gjennomførte tilsyn med reaksjon og totalt antall reaksjoner.

Tabell 8.2 Antall tilsyn gjennomførte innenfor satsingsområde renhold 2013–20.05.2016.

Tilsynspakke	Antall gjennomførte tilsyn	Antall gjennomførte tilsyn med reaksjon	Antall reaksjoner
Bestiller av renholdstjenester	2 360	1 743	3 862
Godkjente renholdsvirksomheter	861	646	2 631
Ikke godkjente renholdsvirksomheter	320	216	387
Postal inspeksjon - ikke godkjente renholdsvirksomheter	382	211	219
Oppfølgingstilsyn med renholdsvirksomheter som har fått avslag	133	98	102
Effekttilsyn - bestillere av renhold	50	16	23
Effekttilsyn - godkjente renholdsvirksomheter	50	34	98
<b>Totalsum</b>	<b>4 156</b>	<b>2 964</b>	<b>7 322</b>

Kilde: Direktoratet for Arbeidstilsynet

Som det går fram av tabell 8.2, er hoveddelen av tilsynene rettet mot bestillere av renhold og mot godkjente renholdsvirksomheter. Samlet sett er 78 prosent av tilsynene rettet inn mot disse to områdene. Tilsyn med kjøper er klart mest omfattende, disse tilsynene utgjør samlet 57 prosent av tilsynsaktiviteten målt etter antall tilsyn. Av tabellen ser vi også at det er gitt ulike reaksjoner i flertallet av tilsynene. Av de 4156 tilsynene som er gjennomført, er det gitt én eller flere reaksjoner i 2964 av dem, det vil si i 71 prosent av tilsynene. Disse reaksjonene kan være gitt for mer eller mindre alvorlige avvik, vi kommer tilbake til dette under. I de snaut 3,5 årene denne satsingen har pågått, er det gitt til sammen 7322 reaksjoner.

Tilsynene er gjennomført i bedrifter med ulikt antall ansatte. For godkjente renholdsvirksomheter er rundt 70 prosent av tilsynene gjort i bedrifter med 1–20 ansatte. At såpass mange av tilsynene er gjort i mindre virksomheter, speiler først og fremst strukturen i bransjen, det vil si at bransjen består av mange små og mellomstore bedrifter.

## Hva finner Arbeidstilsynet?

Økt tilsynsaktivitet vil i utgangspunktet medføre økt sannsynlighet for å finne avvik. Den høye tilsynsaktiviteten i satsingsområdet renhold vil derfor i seg selv øke sannsynligheten for at det gis pålegg og varsler om pålegg. I Arbeidstilsynets statistikk er det også mulig å se hvor hyppig det registreres et avvik på de ulike kontrollpunktene i en tilsynspakke. Avviksgrad er et uttrykk for hvor hyppig det registreres et avvik til et kontrollpunkt som faktisk er kontrollert. Avviksgrad fanger også opp avvik som ikke direkte har medført en reaksjon. Det er ikke uvanlig at det under tilsyn benyttes samlepålegg, der flere avvik ses i sammenheng og knyttes til én reaksjon. I det følgende skal vi ut fra tilsynspakkene se på tilsyn der inspektørene har besøkt virksomheter innenfor tre områder: bestillere av renhold (dvs. virksomheter som kjøper renholdstjenester), godkjente renholdsvirksomheter, ikke godkjente renholdsvirksomheter. I tabell 8.3 ser vi kontrollpunkt, antall gjennomførte tilsyn der kontrollpunktet faktisk er kontrollert, og avviksgrad.

Tabell 8.3 Tilsyn blant bestillere av renhold etter kontrollpunkt, antall gjennomførte tilsyn og avviksgrad.

Kontrollpunkt	Antall gjennomførte tilsyn	Avviksgrad
<b>Generelle spørsmål</b>		
Verneombud - valg	996	18 %
Verneombud - tatt med på råd	539	4 %
Verneombud - opplæring	724	17 %
Opplæring - arbeidsgiver	820	9 %
Opplæring - arbeidstaker som er satt til å lede andre	582	3 %
Bedriftshelsetjeneste - tilknytning	545	26 %
Bedriftshelsetjeneste - plan for bistand	315	15 %
Bedriftshelsetjeneste - årsrapport	263	16 %
Bestiller av renholdstjenester - kjøp av renholdstjeneste fra registrert renholdsbedrift	2 105	9 %
<b>Renholdsoppgavet</b>		
Bestiller av renholdstjenester - rutine for påseplikt	2 064	81 %
Bestiller av renholdstjenester - informasjonsplikt	2 061	71 %
Bestiller av renholdstjenester - samordning oppdragstaker	988	44 %
HMS-arbeid - samordning	126	70 %
Bestiller av renholdstjenester – samordning	16	44 %*

Kilde: Direktoratet for Arbeidstilsynet

\* Avviksgraden har en viss usikkerhet grunnet få kontroller på disse punktene

Av tabell 8.3 ser vi at kontrollpunktene som dreier seg om bestillers oppfølging av renholdsoppdragene, er kontrollert ofte. Der hvor man under tilsyn finner størst avvik, er i rutinene for påse- og informasjonsplikt. Dette vil i mange tilfeller dreie seg om manglende systemer og rutiner hos kunden for å undersøke om allmenngjøringsforskriften etterleves av den virksomheten som de kjøper renholdstjenester fra. Påseplikten kan eksempelvis ikke kun oppfylles gjennom kontrakt, dette må også følges opp gjennom rutiner for kontroll med at kontrakten på disse punktene faktisk oppfylles. Her finner tilsynet en avviksgrad på henholdsvis 81 og 71 prosent, noe som må sies å være høyt. Dette underbygger funnene i spørreundersøkelsen blant kunder, der det framgår at få ber om dokumentasjon på de ansattes lønns- og arbeidsvilkår (se kapittel 6).

### **Eksempler på pålegg gitt til kunder**

Vi har fått tilgang til noen utvalgte tilsynsrapporter, og her finner vi et eksempel på en bedrift som har fått pålegg på påseplikten til tross for at de har sikret seg tilstrekkelig i kontrakten med renholdsleverandøren. Bedriften kunne under tilsyn ikke legge fram tilstrekkelig dokumenterte rutiner for hvordan de følger opp påseplikten ut over kontraktens ordlyd. Det ble derfor utstedt et varsel om pålegg, der bedriften, innen en gitt tidsfrist, ble bedt om å dokumentere at de faktisk har slike rutiner. Denne samme bedriften fikk også varsel om pålegg for at mangelfull samordning av bedriftens helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid ikke ivaretok renholdernes HMS-situasjon. Dette er med andre ord et eksempel på et tilsyn som resulterte i varsel om pålegg på to hovedområder innenfor tilsynspakken; påseplikt og samordning av HMS-arbeidet. Dersom varselet om pålegg ikke følges opp innen den gitte fristen, vil Arbeidstilsynet gi et pålegg med varsel om en reaksjon. Reaksjonen kan være tvangsmulkt, eller i ytterste konsekvens stansing av hele eller deler av arbeidet i bedriften. I en annen tilsynsrapport der det også ble gitt varsel om brudd på påseplikt og der tilsynsobjektet ikke hadde respondert på varselet, ser vi et eksempel på et slikt pålegg:

«Under tilsynet kom det frem at bestiller av renholdstjenester har innhentet dokumentasjon, men har ikke etablert systemer og rutiner for å oppfylle påseplikten. Vi viser til den veiledning som ble gitt i tilsynet om innholdet i slike systemer/rutiner.

Det foreligger brudd på bestemmelsen om påseplikt.

### **Hva skjer hvis dere ikke oppfyller pålegg innen fristen?**

Hvis ikke pålegg er oppfylt innen fristen, kan vi ilegge dere tvangsmulkt, jf. arbeidsmiljøloven § 18-7. Tvangsmulkt vil si at dere må betale et fastsatt beløp for hver dag eller hver uke fram til dere har oppfylt pålegget, eller at dere må betale et engangsbeløp. Vi kan også helt eller delvis stanse virksomhetens aktiviteter inntil dere har oppfylt pålegget, jf. arbeidsmiljøloven § 18-8.» (Tilsynsrapport)

Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er et område med et betydelig forbedringspotensial. I surveyen blant kjøpere i proffmarkedet finner vi at kontrollrutinene for dette, særlig i privat sektor, er ganske mangelfulle.

Mange virksomheter oppfyller ikke kravet om påseplikt overfor sine leverandører av renholdstjenester.

### Tilstanden i godkjente renholdsvirksomheter

En av hovedaktivitetene i «satsing renhold» er å gjøre tilsyn med de godkjente renholdsvirksomhetene. I tabell 8.4 (på neste side) ser vi statistikken for tilsyn med godkjente renholdsbedrifter.

Av tabell 8.4 ser vi at de aller fleste kontrollpunktene for denne tilsynspakken blir kontrollert i hvert enkelt tilsyn. Når et punkt er kontrollert mer sjelden, er det først og fremst fordi kontrollpunktet ikke er relevant. Kontroll av verneombud kan være et eksempel på dette: Dersom det ikke er et valgt verneombud i bedriften, er det ikke relevant å kontrollere om kravene til opplæringen av verneombud er oppfylt.

Når det gjelder verneombud, ser vi at dette er det området med størst avviksgrad. Alle virksomheter med ti ansatte eller flere skal ha et valgt verneombud. For bedrifter med mindre enn ti ansatte skal det også være et verneombud, men der kan man skriftlig avtale andre verneordninger. Avtalene skal være tidsbegrensede. «Manglende verneombud» kan dermed bety både at man ikke har valgt verneombud slik man er pålagt og at man ikke kan framvise en skriftlig avtale dersom bedriften har under ti ansatte og har en annen ordning. Verneombudsordningen er en viktig del av bedriftens HMS-system, og tidligere forskning har dessuten vist at bedrifter med verneombud har et bedre arbeidsmiljø enn de som ikke har dette (se f.eks. Andersen et al. 2009).

Vi ser også at avviksgraden for opplæring av verneombud er høy. Dette betyr at de som faktisk har verneombud ikke klarer å dokumentere at opplæringen verneombudet skal ha, er gjennomført i henhold til lov og forskrift. Avviksgraden for tilsynspunktene rundt verneombudene er såpass høy at det er mye som tyder på at denne delen av vernearbeidet i renholdsbransjen har vesentlige mangler. I kapittel 4 så vi at andelen arbeidsgivere som svarte at verneombudet har gjennomført 40-timerskurset i HMS, var på over 80 prosent. Tallene fra Arbeidstilsynet viser at tilstanden er annerledes i bransjen sett under ett.

Som vi ser av tabell 8.4, viser tilsynsstatistikken at det er svært få renholdsbedrifter som ikke er tilknyttet en godkjent bedriftshelsetjeneste. Det har sannsynligvis sammenheng med at dette er et krav for å bli godkjent. Det er derimot en god del mangler i rutiner for bruk av bedriftshelsetjenesten, her finner vi en avviksgrad på 31 prosent. Det er et krav at det skal utarbeides en plan for hvordan bedriftshelsetjenesten skal

brukes, denne skal utarbeides i samarbeid mellom arbeidsgiver, bedriftshelsetjenesten og verneombud/ansattes representanter. Planen skal føre til konkret forebyggende handlinger i virksomheten. Som vi har omtalt i både kapittel 3 og 4, er det en utstrakt oppfatning blant partene og arbeidsgivere at det jukses mye når det gjelder kravet om at renholdsbedrifter skal være tilknyttet en bedriftshelsetjeneste. Vi finner imidlertid få mangler knyttet til om man har en offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste, men det er mangler knyttet bruk av bedriftshelsetjenesten. Om dette skyldes bevisste forsøk på å omgå reglene, eller mangel på kompetanse om hvordan virksomheten faktisk skal bruke bedriftshelsetjenesten, kan vi ikke si noe om ut fra våre data. Det som imidlertid er klart, er at Arbeidstilsynet har avdekket vesentlige mangler i hvordan renholdsvirksomhetene faktisk bruker bedriftshelsetjenesten, ut over å betale en faktura. Renholdsbedriftenes egen kartlegging av HMS-risiko er det også en god del mangler ved, avviksgraden på disse punktene er vesentlig.

Tabell 8.4 Tilsyn i godkjente renholdsbedrifter etter kontrollpunkt, antall gjennomførte tilsyn og avviksgrad.

Kontrollpunkt	Antall gjennomførte tilsyn	Avviksgrad
<b>Generelle spørsmål</b>		
Bedriftshelsetjeneste – tilknytning	797	4 %
Bedriftshelsetjeneste – plan for bistand	758	31 %
Bedriftshelsetjeneste – årsrapport	421	33 %
Verneombud – valgt	716	52 %
Verneombud – opplæring	425	42 %
Verneombud – tatt med på råd	374	19 %
Verneombud – gjort kjent	263	23 %
Opplæring – arbeidsgiver	772	19 %
Opplæring – arbeidstaker som er satt til å lede andre	355	12 %
<b>Arbeidskontrakter</b>		
Arbeidsavtale – utkast til skriftlig arbeidsavtale	794	6 %
Arbeidsavtale – innhold	765	24 %
<b>Arbeidstid</b>		
Arbeidstid – oversikt/registrering	787	23 %
Arbeidstid – tiltak for å sikre kontroll med arbeidstiden	741	10 %
Arbeidstid – rutine for registrering av arbeidstid	717	26 %
Arbeidstid – daglig arbeidsfri	662	5 %
Arbeidstid – ukentlig arbeidsfri	658	5 %
Arbeidstid – rutine for å sikre etterlevelse av arbeidstidsbestemmelene	595	15 %
Arbeidstid – utarbeide arbeidsplan	499	15 %



<b>Dersom virksomheten bruker underleverandører</b>		
Leverandør av renholdstjenester – rutine for påseplikt	66	48 %*
Leverandør av renholdstjenester – kjøp av renholdstjeneste fra registrert renholdsbedrift	57	16 %*
Leverandør av renholdstjenester – informasjonsplikt	56	45 %*
<b>HMS-systemer</b>		
HMS-arbeid – kartlegging og risikovurdering	759	41 %
Opplæring – generelt	749	11 %
HMS-arbeid – tiltak og plan	720	36 %
HMS arbeid – avviksrutine	702	33 %
Særskilt tilrettelegging – rutine for forebygging og oppfølging av sykefravær	604	28 %
<b>HMS-kort</b>		
Renhold – HMS-kort	829	23 %
<b>Lønn/overtidstillegg</b>		
Renhold – allmenngjort lønn	782	11 %
Arbeidstid – godtgjørelse for overtid	680	11 %

Kilde: Direktoratet for Arbeidstilsynet

\* Avviksgraden har en viss usikkerhet grunnet få kontroller på disse punktene

En stor andel av de godkjente renholdsbedriftene har vesentlige mangler i det systematiske HMS-arbeidet. Dette gjelder både krav om verneombud, rutiner for bruk av bedriftshelsetjenesten og bedriftenes systematiske HMS-arbeid.

Det er med andre ord mye som tyder på at de godkjente renholdsbedriftene ikke i tilstrekkelig grad oppfyller kravene i internkontrollforskriften.

### Tilstanden i ikke godkjente renholdsbedrifter

Arbeidstilsynet foretar også tilsyn i renholdsbedrifter som ikke er godkjente. Tilsynet har flere veier for å finne disse. For det første sjekker de bedrifter som er klassifisert som renholdsbedrifter i Brønnøysundregistrene opp mot sitt eget register over godkjente renholdsbedrifter. De som ikke er oppført begge steder er dermed klassifisert som ikke godkjente. Bedrifter som søker om å bli godkjent som renholdsvirksomheter, men som får avslag, er et annet eksempel på ikke godkjente renholdsbedrifter. Tilsynet følger også opp tips de mottar om bedrifter som driver uten godkjenning. Noen av inspektørene forteller videre at de sjekker oppslag på butikker etc. der det tilbys rengjøring, opp mot godkjenningsregisteret. Totalt er det i perioden utført tilsyn ved 317 renholdsvirk-

somheter uten godkjenning. I tabell 8.5 viser vi hvordan tilsyn i disse virksomhetene er foretatt med hensyn til kontrollpunkt, gjennomførte tilsyn og avviksgrad.

Tabell 8.5 Tilsyn i blant ikke godkjente renholdsbedrifter etter kontrollpunkt, antall gjennomførte tilsyn og avviksgrad.

Kontrollpunkt	Antall gjennomførte tilsyn	Avviksgrad
<b>Generelle spørsmål</b>		
Opplæring – arbeidsgiver	155	63 %
Bedriftshelsetjeneste – tilknytning	137	59 %
Verneombud – valg	112	90 %
Bedriftshelsetjeneste – plan for bistand	76	63 %*
Verneombud – opplæring	41	90 %*
Opplæring – arbeidstaker som er satt til å lede andre	39	49 %*
Verneombud – tatt med på råd	28	68 %*
Bedriftshelsetjeneste – årsrapport	27	74 %*
<b>Dersom virksomheten bruker underleverandører</b>		
Leverandør av renholdstjenester – rutine for påseplikt	12	83 %*
Leverandør av renholdstjenester – informasjonsplikt	8	75 %*
Leverandør av renholdstjenester – kjøp av renholdstjeneste fra registrert renholdsbedrift	6	33 %*
<b>Godkjent renholdsvirksomhet?</b>		
Renhold – godkjent renholdsvirksomhet	298	92 %

Kilde: Direktoratet for Arbeidstilsynet

\* Avviksgraden har en viss usikkerhet grunnet få kontroller på disse punktene

Driver man renholdsvirksomheter uten godkjenning, er det naturlig nok ingen overraskelse at avviksgraden blir stor, siden man da i utgangspunktet bryter med et av de vesentligste kravene, nemlig at man skal være godkjent. Av tabell 8.5 ser vi også at de fleste kontrollpunktene har en svært høy avviksgrad.

I denne kontrollpakken er det eksempel på tilsyn der man søker å avklare om bedrifter som er registrert som noe annet enn renholdsbedrift, likevel skulle ha søkt om godkjenning. I tilsynsrapportene finner vi et eksempel på en bedrift som var registrert under næringskoden rekruttering og formidling av arbeidskraft, men der man etter tilsyn konkluderte med at de skulle vært registrert i Arbeidstilsynets register over godkjente renholdsvirksomheter. Som et resultat av tilsynet ble det, under tvil, vedtatt et varsel om pålegg for manglende registrering i godkjenningsregisteret. Tvilen gjaldt først og fremst om bedriften, som hadde tilknyttet seg en rekke personer som gjorde rent i private hjem, faktisk var å regne som en arbeidsgiver eller som en bedrift som

formidlet arbeidskraft. Saken var åpenbart vanskelig, og det var i tilsynsrapporten listet opp en rekke punkter som talte for at bedriften ikke kunne regnes som arbeidsgiver for renholderne, og tilsvarende en rekke punkter som talte for at de måtte regnes som arbeidsgiver. Til slutt ble det konkludert med at bedriften var å regne som arbeidsgiver og således ikke kunne anses å være en bedrift som drev med rekruttering og formidling av arbeidskraft. Det ble derfor utstedt et varsel om pålegg for manglende registrering av bedriften i godkjenningsregisteret. Tilsynsobjektet påklaget varselet om pålegg, med en påfølgende dokumentasjon. Etter en gjennomgang og behandlingen av den innsendte dokumentasjonen, oppretholdt tilsynet sin opprinnelige konklusjon og ga et pålegg om at bedriften måtte søke godkjenning for å kunne fortsette sin virksomhet. Denne avgjørelsen ble så anket til Direktoratet for Arbeidstilsynet, som er siste klageinstans i slike saker. Denne klagen endte med at direktoratet opphevet pålegget, siden de kom til en annen konklusjon når det gjaldt om bedriften kunne regnes som arbeidsgiver eller ikke. Konklusjonen var først og fremst begrunnet i en endring i kontraktsforholdet mellom renholder og formidler, der det var gjort en endring slik at det kom klarere fram at det ikke var formidlingsbedriften som var arbeidsgiver, men den som kjøper vaskeoppdraget.

Denne saken, som verserte i systemet i lang tid, viser at det kan være svært vanskelig å avgjøre om en virksomhet skal være registrert i godkjenningsregisteret eller ikke.

### Har forholdene bedret seg over tid?

Arbeidstilsynets satsingsområde på renhold har vart i over tre år, og tilsynsaktiviteten må kunne sies å ha vært høy. Det er derfor interessant å se om avviksprosenten har endret seg i perioden. I tabell 8.6 presenteres total avviksgrad for årene 2013, 2014 og 2015 for bestillere av renholdstjenester og for godkjente renholdsvirksomheter. I tabellen er også 2016 tatt med, men disse tallene kan ikke direkte sammenliknes med de foregående årene, siden de kun omfatter deler av året.

Tabell 8.6 Antall gjennomførte tilsyn og avviksgrad etter årstall.

	2013		2014		2015		2016		Totalt antall gjennomførte tilsyn	Total avviksgrad
	Antall gjennomførte tilsyn	Avviksgrad	Antall gjennomførte tilsyn	Avviksgrad	Antall gjennomførte tilsyn	Avviksgrad	Antall gjennomførte tilsyn	Avviksgrad		
Bestillere	1 390	40%	577	33 %	231	31 %	64	45 %	2 262	37 %
Godkjente renholdsvirksomheter	123	19 %	343	22 %	324	21 %	62	26 %	852	21 %

Kilde: Direktoratet for Arbeidstilsynet

For det første ser vi at antallet tilsyn, særlig for bestillere, har gått suksessivt ned år for år. I 2013 ble det gjennomført nær 1400 tilsyn blant kjøpere av renhold, mot 231 i 2015. Den høye tilsynsaktiviteten blant kjøpere av renhold det første året var et strategisk valg, gjort av Arbeidstilsynet. Siden godkjenningsordningen ikke hadde kommet skikkelig i gang i 2013, ble kjøperne prioritert det første året. Avviksgraden, som i utgangspunktet er mindre sensitiv for antall tilsyn, har i perioden 2013–2015 gått noe ned, fra 40 prosent i 2013 til 31 prosent i 2015. Siden det er et ganske stort avvik i antall tilsyn mellom disse to årene, kan det likevel ha påvirket avviksgraden for totalen. Totalen baserer seg, som vist over, på en rekke sjekkpunkter, og hvert enkelt av disse blir færre når antallet tilsyn reduseres såpass kraftig. Gitt denne usikkerheten, er det derfor vanskelig å konkludere med at tilstanden på kjøpersiden har blitt bedre, eller for den saks skyld, blitt verre i perioden.

For de godkjente renholdsvirksomhetene er det også variasjon i antall tilsyn per år. Særlig det første året ble det gjort relativt få tilsyn i denne gruppen. Dette skyldes, som nevnt over, i stor grad at godkjenningsordningen ikke hadde kommet skikkelig i gang i 2013, og at det således var begrenset med tilsynsobjekter. I 2014 og 2015 ligger tilsynsaktiviteten stabilt i overkant av 300 tilsyn per år. Vi ser også at den totale avviksgraden er relativt stabil over de tre årene og ligger rundt 20 prosent. En avviksgrad på 20 prosent er ikke spesielt høyt, men her må man huske på at, slik det er vist i tabell 8.4, er mange sjekkpunkter med få avvik, og dette påvirker totalen. Vi har også sett på reaksjonsprosent, det vil si antall tilsyn der det er gitt én eller flere reaksjoner. Denne er også ganske stabil i perioden, med 70 prosent i 2013, 74 prosent i 2014 og 77 prosent i 2015. Avvikene ved tilsyn er med andre ord ganske stabile både når vi ser på avviksgrad og reaksjonsgrad.

## Oppsummering

- Ordningen med RVO skal bidra til å styrke virksomhetenes HMS- og vernearbeid. RVOene er ansatt i Arbeidstilsynet, og seks RVOer har renholdsbransjen som sitt hovedområde.
- RVOene dekker store geografiske områder og oppsøker virksomheter for å bistå i etableringen av HMS-system samt med søknad om godkjenning. RVOene oppsøker også renholdere på byggeplasser og kjøpesentre.
- På bakgrunn av dagens situasjon vurderer RVOene større vekt på påseplikt som det viktigste tiltaket for økt seriøsitet i bransjen.
- I tråd med satsingen har tilsynsaktiviteten rettet mot renholdsbransjen vært høy fra 2013 og fram til i dag. Tilsyn har vært gjennomført både i godkjente og ikke godkjente renholdsvirksomheter samt hos bestillere av renholdstjenester, det vil si de som kjøper renholdstjenester.
- Totalt har det vært gjennomført 4156 tilsyn innenfor dette satsingsområdet fra 2013 og fram til i dag. I 2964 av tilsynene ble det gitt reaksjon, og det totale antallet reaksjoner var 7322 i disse tilsynene.
- En sammenlikning av avviksgrad for tilsyn gjennomført blant kjøpere av renholdstjenester og godkjente renholdsvirksomheter per år fra 2013 til 2015, viser at avviksgraden er stabil i perioden.



## 9 Hva viser tallene?

I dette kapitlet undersøker vi hva ulike statistikkilder kan fortelle om utviklingen innen renholdsbransjen over de siste årene. Det er av interesse å kartlegge om bransjen endrer seg når det gjelder små og store bedrifter, nyetableringer og avganger, i fordelingen mellom lønnstakere og selvstendige, og hva som kjennetegner de som arbeider i bransjen. Dette er viktige forhold, fordi bedriftsstørrelse, stabilitet i form av overlevelse og trekk ved sysselsettingen har betydning for hvor lett eller vanskelig det er å påvirke bransjen gjennom ulike typer tiltak og satsinger. Samtidig kan man se for seg at satsingene på økt seriøsitet vil påvirke bransjens struktur. Vi vil ikke kunne knytte eventuelle endringer til innføring av godkjenningsordningen for renholdsbedrifter, siden mange andre forhold også vil påvirke utviklingen i bransjen. Økte krav til ryddighet og dokumentasjon kan gi større bedrifter en fordel framfor små, fordi det stilles krav til å bli godkjent. På samme måte kan man vente at økt ryddighet i bransjen på sikt vil gi større stabilitet i bedriftspopulasjonen. Men strengere krav og flere kontroller kan også føre til at flere bedrifter enn tidligere forsvinner, fordi de ikke klarer å leve opp til kravene som stilles. Økt arbeidsinnvandring kombinert med at det er lave terskler for nyetablering innen renholdsbransjen, kan i seg selv føre til flere nyetableringer og, i den grad disse overlever, flere små virksomheter. Dette er en utvikling som ikke har noen direkte sammenheng med godkjenningsordningen og de andre tiltakene som er iverksatt. Strengere krav til bedrifter med lønnstakere kan også innebære en vridning mot flere selvstendig næringsdrivende.

Formålet med dette kapitlet er først og fremst å gi en oppdatert beskrivelse av hvordan bransjen utvikler seg langs ulike kjennetegn, og om vi observerer endringer i perioden før og etter innføringen av godkjenningsordningen. Vi ser på følgende forhold:

- Utviklingen i foretaksstruktur:
  - Antall virksomheter (enheter i registrene) i alt og etter størrelse.
  - Antall aktive foretak i alt og etter størrelse og organisasjonsform.
  - Sysselsetting og omsetning i bransjen etter små og store foretak.
  - Nye selskaper, avganger og overlevelse.

- Utviklingen i sysselsetting:
  - I alt, etter kjønn og innvandringsstatus.
  - Fordelingen på bosatte lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og lønnstakere på korttidsopphold.
  - Heltid/deltidsandel.
  - For arbeidstakere med innvandringsbakgrunn: landbakgrunn og innvandringsår.

## Vekst i renholdsbransjen

Renholdsbransjen domineres av store selskaper, og bransjen kan som sådan ikke betegnes som en småbedriftsbransje. Samtidig finner vi også mange små virksomheter i bransjen, noe som blant annet forklares med at det er lett å etablere en bedrift (jf. kapittel 1). I dette avsnittet ser vi først på hvor mange virksomheter (bedrifter) som finnes i registrene. Deretter undersøker vi om bransjen har endret seg når det gjelder fordelingen på små og store foretak, og hva tallene for nyetableringer, avganger og overlevelse kan fortelle om utviklingen de siste årene. Vi benytter SSBs statistikk over virksomheter og foretak samt SSBs strukturstatistikk for næringslivstjenester, og ser på «rengjøring av bygninger» (NACE 81.21). De fleste statistikkilder har 2014 eller 2015 som siste år.

### Hvor mange selskaper er det innen renhold?

De som følger med på utviklingen innen renholdsbransjen er opptatt av økningen i antall bedrifter som tilbyr renhold, og at det til stadighet etableres nye selskaper. Dette kan man blant annet følge med på i Enhetsregisteret eller i bedriftsdata-baser som Proff. Slike databaser inneholder alle virksomheter, uansett om disse har økonomisk aktivitet eller ikke, det vil si både aktive selskaper, selskaper som er nyetablerte, men som ikke har iverksatt aktivitet, og selskaper som ikke lenger er aktive men som tidligere har hatt drift. SSBs ulike statistikker over foretak og virksomheter er mer bearbejdet, og her vil tallet på antall foretak eller antall virksomheter være lavere. Foretaksstatikken (1) omfatter kun foretak (juridiske enheter) med økonomisk aktivitet. Aktivitet sjekkes ved å kontrollere om selskapet har omsetning, ansatte eller andre typer aktivitet som fanges opp av offentlige registre. Det samme gjelder strukturstatistikken over næringslivstjenester som oppgir tall for foretak (2) og bedrifter (3). Det er imidlertid mange selskaper som ikke inngår i denne typen bearbejdet statistikk fordi det ikke er registrert økonomisk aktivitet i foretaket/virksomheten. Selskapet har likevel et



organisasjonsnummer, og framkommer i Enhetsregisteret. Ved årsskiftet 2015/2016 oppgir SSBs statistikk over virksomheter at det er 4617 virksomheter innen renhold. I denne oversikten telles nyetablerte selskaper med (4), mens «gamle» selskaper uten aktivitet ryddes ut. Antallet foretak innen renhold øker til om lag 7500 hvis man ser på alle selskaper i bedriftsdatabasen Proff (5). For å konkludere: størrelsen på renholdsbransjen, målt ved antall virksomheter, varierer mye etter hvilken type statistikk vi legger til grunn. Det er om lag dobbelt så mange selskaper i bedriftsdatabasene som antall selskaper med registrert økonomisk aktivitet. Det vil dermed være betydelige forskjeller i hvordan utviklingen i bransjen beskrives, avhengig om man ser på alle selskaper i registrene eller foretak med økonomisk aktivitet.

Tabell 9.1 Antall selskaper innen renhold (NACE 81.21 Rengjøring av bygninger), nyeste tall. Ulike datakilder.

Type statistikk	Nyeste tall	Kilde	Kjennetegn	Antall enheter
Foretak (1)	Per 31.12 2015	SSB	Økonomisk aktive foretak (kontrollert)	3665
Foretak (2)	Per 31.12 2014	SSB Strukturstatistikk	Økonomisk aktive foretak (kontrollert)	3287
Bedrifter (3)	Per 31.12 2014	SSB Strukturstatistikk	Økonomisk aktive foretak (kontrollert)	3520
Virksomheter (4)	Per 1.1 2016	SSB	Økonomisk aktive virksomheter (kontrollert) samt nyetablerte virksomheter uavhengig av aktivitet	4617
Firma (foretak, eksklusive underenheter)* (5)	Per dato	Proff, Enhetsregisteret m.fl.	Alle selskaper i registrene uavhengig av aktivitet	7255
Firma (virksomheter, inklusive underenheter) (6)	Per dato*	Proff, Enhetsregisteret m.fl.	Alle selskaper i registrene uavhengig av aktivitet	7555

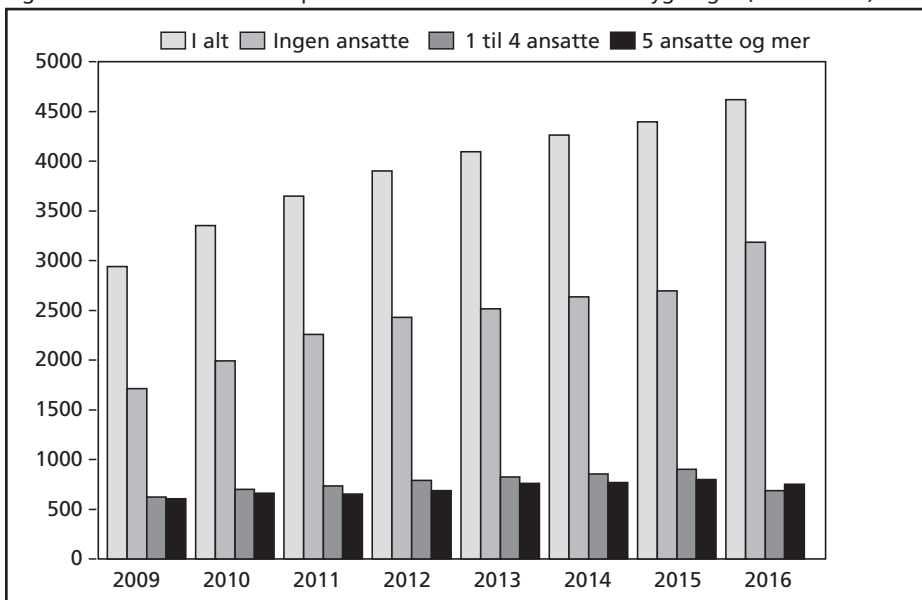
\* Per 26.05 2016 i Proff

SSBs statistikk over virksomheter (nr. 4 i tabell 9.1) er antakelig den beste indikatoren på den typen renholdsselskaper som er aktuelle for godkjenningsordningen. Her inkluderes nyetablerte virksomheter selv om disse ikke har registrert aktivitet, mens eksisterende (gamle) virksomheter uten økonomisk aktivitet er utelatt.<sup>26</sup> Figur 9.1 viser utviklingen i antall virksomheter fra 1.1. 2009 til 1.1. 2016. Antall virksomheter er økt

<sup>26</sup> SSB beskriver kriteriene for å bli tatt med i statistikken over virksomheter som følger: «Alle nyregistrerte juridiske enheter får virksomhet hvis ikke spesielle forhold tilsier at de ikke skal ha det. Ikke alle starter opp virksomhet, og antall registrerte virksomheter vil derfor være noe høyere enn antall aktive virksomheter. Nye virksomheter inkluderes i statistikken inntil vi har informasjon om aktivitet fra statistiske eller administrative kilder. Andre virksomheter som ikke er aktive ifølge statistiske eller administrative kilder er holdt utenfor.»

betraktelig, og veksten er særlig kommet blant virksomheter uten ansatte (lønnstakere). Innføring av a-ordningen<sup>27</sup> fra 2015 har ført til et brudd i statistikken over antall ansatte. Data for 2016 er basert på innrapportering via a-ordningen, og endringen fra 2015 til 2016 kan dermed i noen grad skyldes endret statistikkgrunnlag.

Figur 9.1 Antall virksomheter per 1.1. 2009 til 2016. Renhold av bygninger (NACE 81.21).



Kilde: SSB Virksomheter (spesialkjøringer). Tall for 2016 er basert på den nye A-ordningen og dette påvirker sammenliknbarheten mellom tallene per 1. januar 2016 og tidligere tall.

Det er stor forskjell på antall renholdsbedrifter avhengig av hvilken datakilde som legges til grunn. Mange av de selskapene som finnes i Enhetsregisteret eller liknende databaser, er uten registrert økonomisk aktivitet.

### Antall aktive foretak og virksomheter

SSBs strukturstatistikk for næringslivstjenester, som avgrenser seg til økonomisk aktive selskaper, viser at det har vært en viss vekst i antall foretak og antall bedrifter (virksomheter<sup>28</sup>) i renholdsbransjen. Antallet foretak har økt med om lag 150 per år, og det er

<sup>27</sup> Ordningen innebærer at arbeidsgiver hver måned skal sende inn a-melding med opplysninger om alle ansatte, status for deres arbeidsforhold, trukket forskuddstrekk, utbetalt lønn, naturallytelse med mer. De skal også rapportere alle opplysninger om beregning av arbeidsgiveravgift for måneden.

<sup>28</sup> I SSBs statistikk over virksomheter og foretak, er begrepet «bedrift» erstattet med begrepet «virksomhet». I strukturstatistikken for næringslivstjenester (også SSB) benyttes fortsatt begrepet «bedrift».

ikke noe klart skille i veksttakten før og etter innføringen av godkjenningsordningen. En alternativ statistikkilde over foretak (SSB Foretak) viser at antall selskaper vokste med knappe 300 fra 2011 til 2012. En tredje datakilde, statistikken over antall virksomheter (jf. figur 9.1), tyder på at veksten i antall selskaper var høyest i perioden fra 2008 til 2011. Det vil si at statistikken tegner et bilde av at det blir flere selskaper innen renhold, men veksten i antall aktive selskaper er mer moderat enn man kan få inntrykk av ved å se på nyetableringer (jf. tabell 9.2).

Hvis vi sammenligner renhold med næringsgruppen Forretningsmessig tjenesteyting (næringskategori N), finner vi at den prosentvise veksten i antall foretak og antall virksomheter har vært høyere innen renhold enn for næringsgruppen samlet. Dette gjelder både totalt og om vi kun ser på virksomheter med ansatte. Selv om det lett kan bli upresist å sammenligne en liten bransje (renhold) med en langt bredere næringsgruppe (forretningsmessig tjenesteyting), viser statistikken at renholdsbransjen har vært en vekstbransje de siste årene målt ved antall selskaper.

Tabell 9.2 Antall foretak og bedrifter (virksomheter) i renholdsbransjen (NACE 81.21).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Foretak*	2441	2520	2695	2883	3061	3146	3287	
Bedrifter*	2580	2718	2893	3122	3279	3367	3520	
Foretak**	2467	2712	2862	3045	3326	3437	3626	3665
Virksomheter***	2939	3351	3647	3902	4096	4261	4395	4617

\*SSB: Strukturstatistikk for næringslivstjenester. \*\*SSB Foretak \*\*\* SSB Virksomheter per 1.1 påfølgende år

### Antall foretak i registre over bedrifter

Hvis vi tar utgangspunkt i databaser over bedrifter, finner vi langt flere bedrifter innen renhold enn de som er registrert i godkjenningsordningen eller i tall for antall bedrifter og foretak i ulike bearbejdede statistikker, jf. tabell 9.2. Bedriftsdatabasen Proff hadde for eksempel drøye 7300 foretak innen NACE 81.21 (renhold) per april 2016. Vi ser her bort fra enheter som er gruppert som underavdeling (det vil si ikke har eget foretaksnummer). Antallet foretak her er dermed dobbelt så høyt som det vi finner i SSBs statistikk over foretak.

Hvordan skal man så tolke det fenomenet at det er langt flere foretak i bedrifts-databasene enn i mer bearbejdet statistikk? Vi har ikke mulighet til å undersøke om bedriftene i bedrifts-databasene er aktive. Vi har imidlertid undersøkt om vi gjenfinner organisasjonsnumrene i godkjenningsordningen for renholdsbedrifter (se vedlegg 1 på fafo.no for detaljer). Rundt 40 prosent av renholdsbedriftene i bedrifts-databasen ble gjenfunnet i godkjenningsregisteret i form av å være godkjente eller under behandling. Knappe 450 bedrifter (6 prosent) var registrert som ikke godkjente, inkludert de som ikke er re-godkjent. De øvrige har ikke har noen oppføring i registeret. Det er med andre ord knappe 4000 renholdsbedrifter som har oppføring i Proff-databasen uten å

ha noen oppføring i registeret over godkjente renholdsbedrifter. Dette er i all hovedsak enkeltpersonforetak uten registrerte lønnstakere. Mange av disse vil være virksomheter som ennå ikke har startet opp virksomhet eller det kan være virksomheter som ikke lenger er økonomisk aktive.

### Flere sysselsatte over tid

Også når det gjelder sysselsetting innen renholdsbransjen finner vi ulike tall, avhengig av hvilken kilde vi ser på. Her er likevel bildet mer enhetlig. I tabell 9.3 viser vi utviklingen i sysselsetting i renholdsbransjen slik den framkommer i ulike statistikkilder. Antall sysselsatte har økt med om lag 5000 personer fra 2008 til 2014. Dette gjelder uansett om vi ser på foretak (den juridiske enheten) eller bedrifter/virksomheter (arbeidsplassene). Antall lønnstakere har også økt fra 2014 til 2015. Her har imidlertid innføringen av a-ordningen ført til brudd i tallserien, og endringen kan skyldes at flere arbeidstakere fanges opp i 2015. Antall sysselsatte er noe lavere hvis vi ser på bedrift/virksomhet, siden et foretak innen renhold kan ha underenheter som ikke faller inn under næringskoden rengjøring av bygninger. Alle statistikkildene viser en vekst i sysselsettingen fra 2008 og fram til i dag.

Antall eiere har økt med om lag 200 fra 2008 til 2011, og har siden vært stabilt på pluss/minus 1480 personer. Veksten i sysselsetting har dermed i all hovedsak kommet blant lønnstakere.

Man kan også legge merke til at SSBs anslag på antall årsverk kun har økt med 1500 fra 2008 til 2014, og at antall årsverk er noenlunde stabilt fra 2010 til 2014. Dette innebærer at stillingene er blitt mindre. Som vi kommer tilbake under, har deltidsandelen økt i renholdsbransjen over de siste årene.

Tabell 9.3 Sysselsetting i rengjøring av bygninger (NACE 81.21). Ulike statistikkilder.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Strukturstatistikk - foretak*</b>								
Sysselsatte	24971	25942	26332	26845	27042	28554	29964	-
Eiere	1283	1319	1424	1485	1492	1484	1475	-
Lønnstakere	23688	24623	24908	25360	25550	27070	28489	-
Årsverk	18218	19217	19823	19988	20276	20080	19751	-
<b>Strukturstatistikk – bedrift*</b>								
Sysselsatte	22453	23243	23510	24261	24318	25870	27253	-
<b>Statistikk over foretak**</b>								
Lønnstakere	23185	24199	23824	24065	25307	25708	28189	29135

SSB: Strukturstatistikk for næringslivstjenester og SSB Foretak.

\* Gjennomsnitt over året. \*\*Per 31.12. Brudd i tallserien fra 2014 til 2015 på grunn av a-ordningen.

Antall sysselsatte innen renhold har økt med om lag 5000 fra 2008 til 2014. Mesteparten av veksten er kommet blant lønnstakere. Nye rutiner for innsamling av data gjør at vi ikke uten videre kan sammenlikne tall fra 2015 med tall for tidligere år.

## Omsetning og lønnskostnader

SSBs strukturstatistikk inneholder også opplysninger om omsetning. Bransjen har økt sin omsetning over tid (tabell 9.4). Dette er imidlertid nominelle omsetningstall, det vil si at tallene ikke er justert for prisstigning. Hvis man hadde justert tallene for konsumprisindeksen eller benyttet en indeks for kostnadsvekst, ville man ha fått en noenlunde uendret omsetning fra 2011 til 2014. Tabell 9.4 viser også lønnskostnadene i bransjen. Over tid har lønnsandelen (lønn som andel av omsetning) økt noe.

Tabell 9.4 Omsetning og lønnskostnader (lønn og sosiale kostnader) for foretak innen rengjøring av bygninger (NACE 81.21). Millioner kroner.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Omsetning foretak	11018,8	11314,4	11924	12602,2	12505,6	12948	13237,3
Lønnskostnader foretak	6458,8	6633,5	6863,6	7272	7487,8	7686,6	8004,3
Lønnskostnader som andel av omsetning (foretak)	58,6	58,6	57,6	57,7	59,9	59,4	60,5

SSB: Strukturstatistikk for næringslivstjenester.

## Foretaksstruktur

### Stabilitet i størrelse og organisasjonsform

Vi benytter SSBs statistikk over foretak for å se nærmere på kjennetegn ved selskapene (foretakene) i renholdsbransjen. SSB gjennomfører også ulike kontroller for om selskapet har økonomisk aktivitet, det vil si at en del enheter som er oppført i registrene utelukkes, fordi disse defineres som ikke aktive. Tallene for antall sysselsatte og foretak er nesten identiske med de tallene som framkommer i strukturstatistikken, og kommenteres ikke nærmere her. Vi er her opptatt av om det er blitt forskyvninger mellom små og store selskaper, og mellom selskaper med ulike organisasjonsform.

SSBs tall publiseres både for antall ansatte og antall sysselsatte (ansatte og eiere). I mai 2016 finnes tall til og med 2015 for ansatte, mens tallene for sysselsetting (inkludert eiere eller selvstendig næringsdrivende) kun dekker perioden til og med 2013. Vi benytter derfor tall for ansatte, jf. at utviklingen når det gjelder antall eiere er beskrevet

i tabell 9.3. Tabell 9.5 viser at små foretak (under ti ansatte) står for en litt større andel av alle lønntakere i 2015 enn i 2008, og at mellomstore foretak har gått noe tilbake, målt ved antall ansatte. Men endringene er ikke store. Andelen ansatte i store foretak (100 ansatte og mer) er ganske stabil over tid. Det er heller ikke slik at små foretak utgjør en større andel av alle foretak innen renholdsbransjen. Rundt 90 prosent av foretakene har under ti ansatte (inkludert foretak uten ansatte), og denne andelen er stabil. Andelen aktive foretak uten ansatte er også stabil på rundt 60 prosent.

Bildet av overveiende stabilitet i foretaksstrukturen ville blitt det samme om vi hadde sett på sysselsetting.

Tabell 9.5 Andel ansatte og andel foretak etter foretakets størrelse. Rengjøring av bygninger (NACE 81.21). 2009 til 2015.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Andel av ansatte</b>								
Små (under 10 ansatte)	10	10	12	12	12	12	12	12
Mellomstore (10 til 99 ansatte)	28	28	28	28	27	26	26	25
Store (100 ansatte og mer)	61	61	60	60	61	61	61	62
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100
Antall lønntakere	20997	21813	21375	21850	23052	23593	26153	27303
<b>Andel av foretakene</b>								
Ingen ansatte	60	61	59	61	62	61	61	60
Små (under 10 ansatte)	30	29	31	29	29	30	30	30
Mellomstore (10 til 99 ansatte)	10	10	9	9	8	8	8	8
Store (100 ansatte og mer)	1	1	1	1	1	1	1	1
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100
Antall foretak	2467	2712	2862	3045	3326	3437	3626	3665

SSB: Statistikk over foretak

Spørsmål i forlengelsen av diskusjonen om foretaksstørrelse, er hvilke typer selskaper som finnes i bransjen og om vi finner endringer i selskapsform. Enkeltpersonforetak utgjør den største andelen av selskaper innen renholdsbransjen, på samme måte som i de fleste andre bransjer. Selvstendig næringsdrivende med eget selskap vil være organisert som et enkeltpersonforetak (ENK). De fleste av disse har ikke ansatte, men det vil også finnes enkeltpersonforetak med ansatte. Enkeltpersonforetak utgjør 70 prosent av alle foretak per 2015 (tabell 9.6). Det er ingen tegn til at enkeltpersonforetakene øker som

andel av alle foretak i bransjen når vi ser på statistikk som kun omhandler selskaper med økonomisk aktivitet. Heller ikke når det gjelder ansatte, øker enkeltpersonforetakene.

Foretaksstrukturen innen renhold er i det store og hele stabil over tid. Drøye 60 prosent av ansatte befinner seg i et selskap med 100 ansatte eller mer. Hvis vi derimot ser på foretakene, finner vi at 90 prosent av selskapene har under ti ansatte, og 60 prosent har ingen ansatte.

Sysselsatte i enkeltpersonforetak kan være selvstendig næringsdrivende (eiere). De fanges ikke opp av tabell 9.6. Vi har tall for sysselsatte til og med 2013 (vises ikke). I 2013 var andelen *sysselsatte* i enkeltpersonforetak 10 prosent, mens 88 prosent av de sysselsatte i bransjen var i et aksjeselskap.

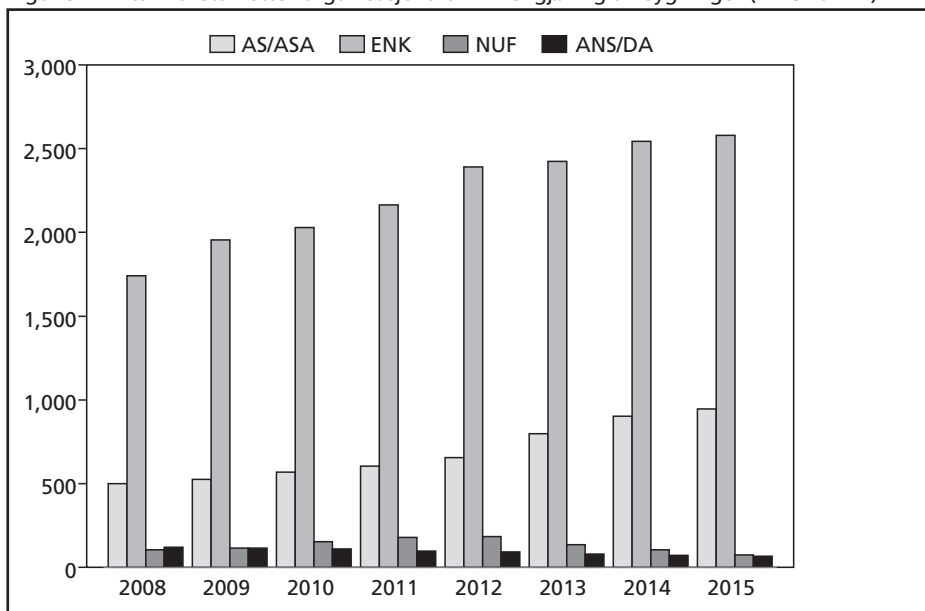
Tabell 9.6 og figur 9.2 viser at andel aksjeselskaper har økt, og at også andelen av de ansatte som er i et aksjeselskap har gått opp over tid. Dette observeres fra 2013 og framover. Det har ikke vært noen vekst i andel norske utenlandskregistrerte selskaper (NUF), denne selskapsformen ser ut til å være i tilbakegang fra 2013 og framover. Det samme gjelder selskapsformen ansvarlig selskap (ANS) eller selskap med delt ansvar (DA).

Tabell 9.6 Andel foretak og andel ansatte etter organisasjonsform. Rengjøring av bygninger (NACE 81.21). Prosent.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Andel av foretakene</b>								
AS/ASA	20	19	20	20	20	23	25	26
ANS/DA	5	4	4	3	3	2	2	2
ENK	71	72	71	71	72	71	70	70
NUF	4	4	5	6	6	4	3	2
Annet	0	0	0	0	0	0	0	0
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100
Antall foretak	2467	2712	2862	3045	3326	3437	3626	3665
<b>Andel av ansatte</b>								
AS/ASA	91	90	90	91	91	92	93	94
ANS/DA	1	1	1	1	1	0	0	0
ENK	7	7	8	7	7	6	6	5
NUF	1	1	2	2	2	1	1	1
Andre	0	0	0	0	0	0	0	0
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100
Antall ansatte	23185	24199	23824	24065	25307	25708	28189	29135

SSB: Statistikk over foretak

Figur 9.2 Antall foretak etter organisasjonsform. Rengjøring av bygninger (NACE 81.21).



SSB: Statistikk over foretak

Selskapenes størrelse kan også måles ved omsetning. Tallene for omsetning tyder ikke på noen vesentlige endringer i foretaksstruktur i perioden 2008 til 2013 (vises ikke). En litt større andel av omsetningen skjer i aksjeselskaper i 2012 og 2013 enn før. Forklaringen er først og fremst at enkelte selskapsformer er i tilbakegang (NUF og ansvarlig selskap/selskap med delt ansvar).

Rundt 70 prosent av selskapene innen renhold er et enkeltpersonforetak. Andelen har vært noenlunde stabil over tid. Om lag 5 prosent av lønnstakerne i bransjen er ansatt i et enkeltpersonforetak. I tillegg kommer eiere i form av selvstendig næringsdrivende. Statistikken støtter ikke en antakelse om at enkeltpersonforetak spiller en viktigere rolle i bransjen målt ved sysselsetting eller som andel av aktive foretak.

### Nye selskaper, avganger og overlevelse – betydelig turnover

Et generelt trekk ved næringslivet er at det årlig etableres mange nye selskaper, og at det også er en betydelig årlig avgang (Berge et al. 2013 avsnitt 3.4). SSB produserer statistikk over nyetableringer, avganger og overlevelse blant nye foretak. Antall etableringer per år har ligget mellom 950 og 1000 i perioden 2011 til 2014, men med en økning i 2015 (tabell 9.7).



Tabell 9.7 viser at antall avganger (foretak som opphører) økte fra 2011 til 2012. Dette kan henge sammen med innføringen av godkjenningsordningen for renholdsbedrifter. Denne kan ha medført at en del selskaper som ikke har klart å oppnå godkjenning, har avvirket selskapet. Antall avganger er også høyere i 2013 og 2014 enn i perioden 2010 til 2011. Drøye 80 prosent av foretakene som opphører, er selskaper uten sysselsetting, det vil si at de enten ikke har sysselsatte eller at sysselsettingen utgjør mindre enn 0,5 årsverk.

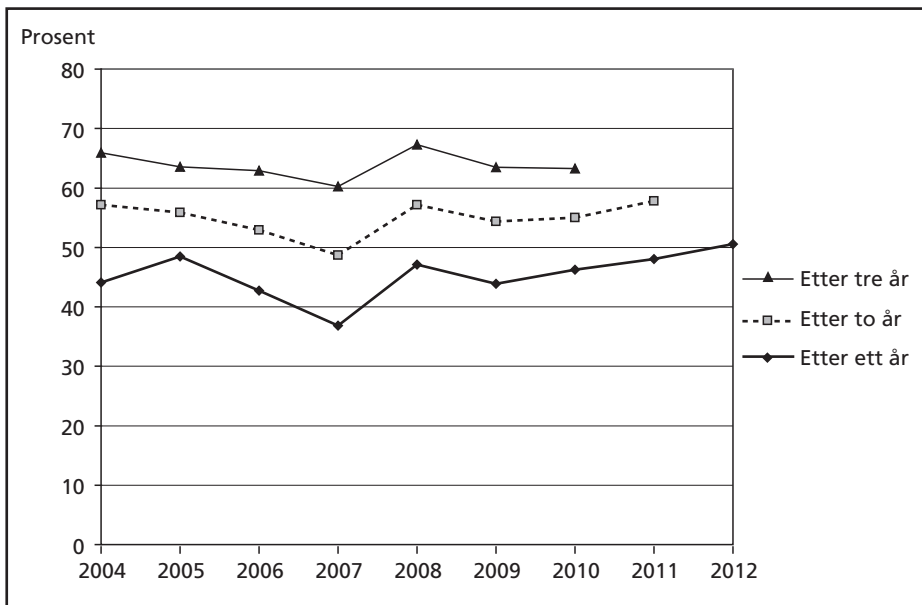
Tabell 9.7 Etableringer og avganger etter organisasjonsform. Rengjøring av bygninger (NACE 81.21). Antall foretak.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Etableringer</b>						
ENK	654	770	753	777	793	848
AS/ASA	71	78	201	170	169	174
Øvrige	100	103	45	33	27	22
I alt	825	951	999	980	989	1044
<b>Avganger</b>						
ENK	543	535	709	655	747	
AS/ASA	42	24	51	53	101	
Øvrige	93	75	103	70	67	
I alt	678	634	863	778	915	
<b>Etableringer minus avganger</b>	147	317	136	202	74	
<b>Etableringer pluss avganger</b>	1503	1585	1862	1758	1904	

SSB produserer også statistikk over nyetablerte foretaks overlevelsesrate. I figur 9.3 ser vi på hvor stor andel av nyetablerte foretak i perioden 2004 til 2012 som har avvirket etter ett år, to år og tre år. Avgangsraten (foretak som forsvinner etter ett år) har økt noe fra 2009 til 2012, men tallene for perioden 2004–2009 viser at denne raten varierer over tid. Det er ennå for tidlig til å si om selskaper som er etablert etter 2011 vil komme ut med en høyere eller lavere avgangsrate enn tidligere. Mønsteret i figur 9.3 når det gjelder overlevelsesrate er imidlertid ikke vesentlig forskjellig fra hva vi finner hvis vi ser på utviklingen for nyetablerte foretak i alt.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> SSB: Nyetablerte foretaks overlevelse og vekst.

Figur 9.3 Nyetablerte selskaper innen renhold av bygninger (NACE 81.21) etter etableringsår. Andel som ikke har overlevd. Prosent.



Hvert år etableres et betydelig antall nye selskaper innen renhold, samtidig som mange selskaper avvikles. Blant nyetablerte selskaper forsvinner halvparten i løpet av ett år. Det kan se ut som om etableringen av godkjenningsordningen i 2012 førte til at en del selskaper forsvant. Fra 2012 og framover finner vi også at nyetableringer oftere enn tidligere skjer i form av aksjeselskaper.

## De sysselsatte i renholdsbransjen

Ovenfor har vi vist sysselsettingstall for renholdsbransjen med utgangspunkt i SSBs strukturstatistikk for næringslivstjenester. I dette avsnittet ser vi nærmere på hvem som er sysselsatt i bransjen og hva som kjennetegner ansettelsene. For å kunne gjøre dette, må vi ta i bruk en annen datakilde, SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk. For perioden fram til 2014 ligger arbeidstakerregisteret til grunn for antall arbeidsforhold. SSB supplerer denne datakilden med andre registerbaserte datakilder for å få samlet oversikt over antall sysselsatte i norsk arbeidsliv. Fra og med 2015 vil sysselsettingsstatistikken i stor grad være basert på den nye a-ordningen, noe som innebærer at det vil bli et brudd i tidsserien.

Sysselsettingsstatistikken er den viktigste kilden til tilknytningsform i betydningen lønnstaker eller selvstendig næringsdrivende samt antall lønnstakere på korttidsopphold i Norge. I tillegg gir denne statistikken informasjon om hvem som arbeider i bransjen i betydningen kjønn, innvandringsbakgrunn med mer. Statistikken inneholder også opplysninger om avtalt (forventet) arbeidstid, kodet i tre intervaller (4–19 timer, 20–29 timer og 30 timer og mer).

De tallene som publiseres av SSB omfatter kun hovedarbeidsforhold, det vil si at arbeidstakere med biarbeidsforhold i renholdsbransjen ikke kommer med. Tidligere analyser har vist at antall sysselsatte i bransjen vil øke med rundt 15 prosent hvis bistillinger tas med. Hvis disse legges til, vil tallet for antall sysselsatte bli noenlunde likt i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken og SSBs strukturstatistikk (jf. tabell 9.1). Selv om vi kun ser på hovedstillinger, vil den registerbaserte sysselsettingsstatistikken gi et godt bilde av hvem som er sysselsatt i bransjen og hvordan sammensetningen av arbeidstakere i denne bransjen endrer seg over tid.

### Stabil andel selvstendig næringsdrivende

Vi ser først på fordelingen mellom lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og ikke-bosatte lønnstakere, det vil si lønnstakere på korttidsopphold (tabell 9.8). Det har ikke vært noen vekst i andel selvstendig næringsdrivende eller andel lønnstakere på korttidsopphold. Andelen lønnstakere har tvert imot økt litt fra 2009/2010 til 2014.

Disse tallene støtter dermed opp om hovedinntrykket fra statistikken basert på foretak, der vi ikke fant noen økning i andel sysselsatte i enkeltpersonforetak og i tallene fra tabell 9.1 over eiere.

Tabell 9.8 Sysselsatte i renholdsbransjen (NACE 81.21 renhold av bygninger) fordelt på bosatte lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og ikke-bosatte lønnstakere (korttidsopphold). 2009 til 2015. Antall og prosent.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lønnstakere	17252	17907	19031	19768	20316	20960	19997
	87 %	88 %	90 %	90 %	90 %	89 %	
Selvstendige	1280	1289	1344	1344	1353	1387	1416
	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	
Ikke bosatte lønnstakere	1287	1119	762	822	846	1074	Ikke data ennå
	6 %	6 %	4 %	4 %	4 %	5 %	
I alt	19819	20315	21137	21934	22515	23421	Ikke data ennå
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	

For 2015 har vi kun tall for bosatte lønnstakere og selvstendig næringsdrivende. Antallet lønnstakere er noe lavere enn i 2014, mens antall selvstendige er stabilt. Tallene fra 2015 er basert på et nytt datagrunnlag for lønnstakere (data fra a-ordningen), og endringen fra 2014 til 2015 kan skyldes at informasjon om lønnstakere nå hentes inn fra a-ordningen.<sup>30</sup> SSB viser til at kvaliteten på den registerbaserte sysselsettingsstatistikken er blitt bedre med det nye datagrunnlaget.

### Sterk vekst i antall sysselsatte med innvandringsbakgrunn

Renholdsbransjen har høyt innslag av arbeidstakere med innvandringsbakgrunn. I tabell 9.9 viser vi sysselsatte (bosatte) etter innvandringsbakgrunn og hvor de i så fall kommer fra.

Tabell 9.9 Sysselsatte i bransjen (bosatte) etter innvandringsbakgrunn\*. 2009-2015\*\* (NACE 81.21).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>I alt</b>	18532	19196	20375	21112	21669	22347	21413
Uten innvandringsbakgrunn	8252	7714	7525	7085	6365	6136	5631
Innvandrere*	10280	11482	12850	14027	15304	16211	15782
EU-land i Øst-Europa/ Øst-Europa ellers	3438	4412	5389	6328	7274	7992	8036
Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika	6232	6215	6388	6758	7331	7514	7104
Øvrige land	627	682	703	716	699	705	642
<b>Prosent</b>							
Uten innvandringsbakgrunn	45	40	37	34	29	27	26
Innvandrere	55	60	63	66	71	73	74
EU-land i Øst-Europa/ Øst-Europa ellers	19	23	26	30	34	36	38
Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika	34	32	31	32	34	34	33
Øvrige land	3	4	3	3	3	3	3
I alt	100	100	100	100	100	100	100

\* Inkludert norskfødte med innvandrerforeldre. Kilde: SSB Registerbaser sysselsettingsstatistikk.

\*\* Tall for 2015 er basert på et nytt datagrunnlag (a-ordningen), jf. fotnote 31.

Andelen arbeidstakere med bakgrunn fra Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika har ligget stabilt på om lag en tredel fra 2009 og fram til i dag. Andelen arbeidstakere med bakgrunn fra Øst-Europa (og da særlig EU-land i Øst-Europa) har derimot økt

<sup>30</sup> <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/naermere-om-forholdet-mellom-gammel-og-ny-statistikk>

kraftig, fra 19 prosent i 2009 til 38 prosent i 2015. Andelen ville vært høyere om vi hadde inkludert ikke-bosatte, siden flertallet av denne gruppen kommer fra EU-land i øst. Vi har ikke tall for bistillinger for 2014 og 2015. Men vi vet fra tidligere analyser at arbeidstakere med bakgrunn fra Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika dominerer blant de som har en bistilling i renholdsbransjen, det vil si enten har to eller flere jobber innen renhold eller kombinerer en hovedstilling i en annen bransje med en bistilling innen renhold. Et anslag er at andelen sysselsatte med innvandringsbakgrunn ville økt med 2–3 prosentpoeng om vi hadde regnet med alle bistillinger og inkludert arbeidstakere på korttidsopphold. Det betyr at under en firedel av stillingene i renholdsbransjen per i dag fylles av personer uten innvandringsbakgrunn. Går vi tilbake til 2004, var andelen arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn 64 prosent. Dette er med andre ord en bransje som har endret seg raskt og mye når det gjelder sysselsetting.

Andelen arbeidstakere med innvandringsbakgrunn har økt svært raskt i renholdsbransjen. Kun en av fire arbeidstakere er uten innvandringsbakgrunn per 2015. De senere årene har arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa og Øst-Europa for øvrig kommet inn i bransjen. Østeuropeerne utgjør i dag en like stor gruppe som innvandrere fra Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika. Flertallet av arbeidstakerne fra EU-land i Øst-Europa er kvinner, og kvinneandelen er derfor på vei opp. Mange av innvandrerne i bransjen er nye i Norge.

## Kjønn

Per 2015 er 63 prosent av de sysselsatte innen renhold kvinner (tabell 9.10). Her ser vi bort fra bistillinger og arbeidstakere på korttidsopphold i Norge. Dette er en økning av kvinneandelen over tid (i 2004 var det tilsvarende tallet 57 prosent).

Tabell 9.10 Sysselsatte i bransjen (bosatte) etter kjønn og innvandringsbakgrunn. 2015 (NACE 81.21).

	I alt	Menn	Kvinner	Kvinneandel
I alt	21413	7871	13542	63
Uten innvandringsbakgrunn	5631	2122	3509	62
Innvandrere*	15782	5749	10033	64
Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika	7104	3819	3285	46
EU land i Øst-Europa	7078	1221	5857	83
Øst-Europa ellers	958	431	527	55
Øvrige land	642	278	364	57

\* Inkludert norskfødte med innvandrerforeldre. Kilde: SSB Registerbaser sysselsettingsstatistikk.

En viktig forklaring er at kvinner er i stort flertall blant den økende andelen arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa. Her er 83 prosent kvinner, mens det er et flertall menn blant arbeidstakere med bakgrunn fra Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika.

### Oslo vs. resten av landet

Det er også regionale forskjeller i hvem som er sysselsatt i renholdsbransjen. I tabell 9.11 sammenlikner vi Oslo med resten av landet. Det vil naturligvis være betydelige forskjeller mellom ulike deler av Norge utenfor Oslo, uten at vi her har anledning til å gå i detalj omkring dette (Trygstad et al. 2010:81-85).

Andelen arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn er 15 prosent i Oslo, mot 33 prosent i landet for øvrig per 2014. Det er også variasjon i hvilken landbakgrunn arbeidstakere med innvandringsbakgrunn har. I Oslo har drøyt halvparten (51 prosent) bakgrunn fra Asia, Afrika eller Sør- og Mellom-Amerika. I resten av landet er denne andelen 28 prosent. Andelen arbeidstakere med bakgrunn fra EU-land i Øst-Europa er høyest utenfor Oslo.

Tabell 9.11 Sysselsatte i bransjen etter kjønn og innvandringsbakgrunn\*. Oslo og resten av landet 2014 (NACE 81.21)

	Alle	Oslo	Resten av landet
Menn, ikke innvandringsbakgrunn	10	7	11
Kvinner, ikke innvandringsbakgrunn	17	8	21
Menn, innvandrere fra EU-land i Øst-Europa	5	4	6
Kvinner, innvandrere fra EU-land i Øst-Europa	26	21	28
Menn, innvandrere fra Asia, Afrika eller Sør- og Mellom-Amerika	18	31	14
Kvinner, innvandrere fra Asia, Afrika eller Sør- og Mellom-Amerika	15	20	14
Innvandrere fra øvrige land, inkludert land i Øst-Europa utenfor EU	8	10	7
I alt	100	100	100
Antall personer	22347	5618	16729

\* Inkludert norskfødte med innvandrerforeldre. Kilde: SSB Registerbaser sysselsettingsstatistikk.

### Hvor lenge i Norge?

Botid i Norge kan være en indikator på hvor godt arbeidstakerne kjenner til regelverk og rettigheter i norsk arbeidsliv. Vi har ikke data tilbake i tid, men tabell 9.12 (per 2014) bekrefter at renholdsbransjen er første arbeidsplass for mange som kommer til Norge. 40 prosent av arbeidstakerne med innvandringsbakgrunn har mindre enn fire

års botid i Norge. Dette betyr at 29 prosent av samtlige arbeidstakere i bransjen er nye i landet per 2014 (vises ikke). Andelen med kort botid ville økt noe om vi hadde tatt med arbeidstakere på korttidsopphold.

Det er særlig blant arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa at vi finner mange med kort botid, noe som ikke er overraskende, gitt den markante økningen i antall arbeidstakere fra disse landene i renholdsbransjen over de siste årene. Men vi finner også mange arbeidstakere med ganske kort botid i Norge blant innvandrere for øvrig. I gruppen som har bakgrunn fra Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika, som er en stor gruppe i renholdsbransjen, har halvparten bodd seks år eller mindre i Norge.

Tabell 9.12 Arbeidstakere med innvandringsbakgrunn\* etter botid. 2014.

	Under 4 år	4-6 år	7 år og mer	I alt
I alt	40	26	34	100
EU-land i Øst-Europa	57	31	12	100
Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika	27	23	50	100
Øvrige	28	17	55	100

\* Inkl. norskfødte med innvandrerforeldre Kilde: SSB Registerbaser sysselsettingsstatistikk.

### Deltidsbransje både for kvinner og menn

Det siste forholdet vi ser på, er arbeidstid. I sysselsettingsstatistikken grupperes arbeidstid i tre kategorier, 4 til 19 timer (kort deltid), 20 til 29 timer (lang deltid) og 30 timer og mer (tilnærmet heltid). Tabell 9.13 viser at halvparten av arbeidstakerne i renholdsbransjen har en avtalt/forventet arbeidstid på under 30 timer, og en av tre har et arbeidsforhold som innebærer kort deltid (under 20 timer). Arbeidstakere med innvandringsbakgrunn jobber oftere deltid enn arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn, og deltidsandelen er høyere blant kvinner enn blant menn. Sammenliknet med mange andre bransjer, er likevel deltidsandelen høy også blant menn, og da særlig mannlige innvandrere. Statistikken omfatter ikke bistillinger. Dette betyr at omfanget av deltidsstillinger, og da særlig små deltidsstillinger (under 20 timer i uka), er høyere i bransjen enn det tabell 9.13 viser.

Har så størrelsen på stillingene endret seg over tid? Arbeidstiden, slik den oppgis i sysselsettingsstatistikken, tyder på en utvikling i retning flere små stillinger og færre stillinger med en avtalt arbeidstid på 30 timer og mer. Man må ta høyde for at statistikken er sårbar for innrapporteringsrutiner, jf. at det til dels er store hopp i deltidsandel fra det ene året til det andre. Men også strukturstatistikken for næringslivstjenester viser en nedgang på gjennomsnittlig stillingsstørrelse, jf. tabell 9.3, der vi ser at antall sysselsatte har økt klart raskere enn antall årsverk. Strukturstatistikken har dessuten tall for deltids-

stillinger<sup>31</sup>, og begge statistikkildene peker i retning av at andelen heltidsstillinger har gått ned med 6–7 prosentpoeng fra 2008/2009 til i 2014. I sysselsettingsstatistikken øker antallet og andelen deltidsstillinger særlig i 2013 og 2014.

Tabell 9.13 Avtalt/forventet arbeidstid etter kjønn og innvandringsbakgrunn. 2014.

	Alle	Uten innvandringsbakgrunn	Innvandrere	Antall personer
<b>Alle</b>				
4-19 timer	33	27	35	7308
20-29 timer	17	11	19	3812
30 timer og mer	50	62	46	11227
I alt	100	100	100	22347
<b>Kvinner</b>				
4-19 timer	35	31	37	3773
20-29 timer	20	14	22	2199
30 timer og mer	45	55	41	4224
I alt	100	100	100	14063
<b>Menn</b>				
4-19 timer	28	21	31	1862
20-29 timer	13	6	15	907
30 timer og mer	59	72	54	3225
I alt	100	100	100	8284

Flere statistikkilder tyder på at det er blitt flere deltidsstillinger innen renhold og at gjennomsnittlig stillingsstørrelse har gått ned.

<sup>31</sup> SSB Statistikkbanken. Tabell 07907: Næringslivstjenester. Hovedtall, etter næringsundergruppe (SN2007) Foretak



## Oppsummering

I dette kapittelet har vi beskrevet utviklingen i renholdsbransjen med utgangspunkt i ulike statistikkilder.

- Antall virksomheter i registrene øker klart over tid. SSBs statistikk som har kontrollert om selskapene har økonomisk aktivitet, viser derimot en moderat vekst.
- Antall sysselsatte i bransjen har økt over tid. Samtidig er antall årsverk noenlunde stabilt, noe som tyder på at gjennomsnittlig stillingsstørrelse avtar.
- Tallene tyder ikke på noen større endringer i bransjestruktur målt ved foretaksstørrelse eller foretakenes organisasjonsform. Selskapsformer som NUF og ansvarlig selskap/selskap med delt ansvar, benyttes i mindre grad enn tidligere, og denne typen organisasjonsform ser ut til å bli erstattet med aksjeselskaper.
- Statistikken tyder ikke på noen dreining fra lønnstakere til selvstendig næringsdrivende. Antallet enkeltpersonforetak øker noe, men utgjør ikke noen større andel av selskaper eller omsetning enn tidligere. Det er heller ikke noen sterk vekst i antall selvstendig næringsdrivende/eiere.
- Antall foretak som avvikles, har økt fra 2012. Antall nyetableringer øker også over tid. Det er ennå for tidlig å konkludere med om nye selskapers overlevelsrate er i endring eller ikke.
- Renholdsbransjen er i rask endring når det gjelder arbeidstakernes innvandringsbakgrunn. Per 2015 har en drøy tredel bakgrunn fra Øst-Europa, og arbeidstakere med bakgrunn fra Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika utgjør en nesten like stor andel. Den sistnevnte gruppen har ikke vokst over tid, mens arbeidstakere fra Øst-Europa har doblet sin andel fra 2009 (19 prosent) til 2015 (38 prosent).
- Det er regionale forskjeller i hvem som er sysselsatt i renholdsbransjen. I Oslo har 85 prosent innvandringsbakgrunn, mens andelen er 67 prosent i landet for øvrig.
- Kvinneandelen i bransjen har økt noe de senere årene. En viktig forklaring er høy kvinneandel blant arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa.
- Statistikken tyder på at stillingene blir mindre i renholdsbransjen. Andelen arbeidstakere som har en stilling med avtalt/forventet arbeidstid på 30 timer eller mer, har gått ned de siste årene.



## 10 Indikatorer

Avslutningsvis i denne rapporten skal det handle om indikatorer. I vår studie fra 2012 ble det utviklet et sett indikatorer som var ment som målepunkter for utviklingen i bransjen. Disse indikatorene ble utviklet på bakgrunn av i) registerdata, ii) kvalitative intervjuer med arbeidsgivere, tillitsvalgte, verneombud samt partene i bransjen, iii) spørreundersøkelse blant arbeidsgivere med fem ansatte eller flere, iv) gjennomgang av pålegg gitt av Arbeidstilsynet. Av de ti indikatorene fra 2012, har vi valgt å benytte fire i denne undersøkelsen. Vi forsøker dermed å måle utviklingen over tid, altså en effekt. Det er imidlertid nok en gang viktig å understreke at vi ikke klarer å isolere effekten av godkjenningsordningen alene, fordi de innførte tiltakene bygger på hverandre. Videre er det også grunn til å gjenta at endring tar tid. Fire år er for kort tid å regne, når utviklingen i en bransje skal snus. I tillegg til de fire indikatorene fra 2012, har vi også utviklet nye. Disse representerer slik sett en slags nullpunktsituasjon fra 2016, og kan benyttes når situasjonen i bransjen skal undersøkes senere.

Tre forhold er avgjørende når indikatorer skal utvikles. For det første er det avgjørende at de indikatorene som utvikles bygger på mest mulig reliable og valide data, slik at det situasjonsbildet som tegnes, og som vil ligge til grunn for utviklingen av indikatorene, gir et best mulig bilde av situasjonen på undersøkelsestidspunktet. For det andre er det viktig at de data som benyttes i arbeidet med å lage indikatorer er tilgjengelige også i et tidsperspektiv, slik at de samme indikatorene kan konstrueres over år. For det tredje må man i arbeidet med å utvikle indikatorer være tydelige på hva disse faktisk vil kunne måle. Det er ønskelig med indikatorer som er minst mulig tvetydige – som gir lite rom for tolkning når vi skal si noe om utviklingens retning. Denne siste forutsetningen er imidlertid krevende. Eksempelvis har vi sett i spørreundersøkelsen blant renholdsbedrifter at andelen som svarer at de har verneombud har gått ned fra 2012 til 2016, dersom vi ser hele bransjen under ett. Skyldes dette at andelen som har verneombud faktisk er redusert, eller er svaret at renholdsbedriftene har fått en klarere oppfatning av hva et verneombud faktisk er? Dette kommer vi tilbake til, men eksempelet viser at det å tolke indikatorer kan være en krevende øvelse. Under presenterer vi først de fire indikatorene vi utviklet i 2012, og ser om vi kan spore endring, før vi presenterer forslag til nye.

## Endring i indikatorer fra 2012 til 2016

### HMS-ordninger

Undersøkelsen fra 2012 viste at det var en del mangler knyttet til ulike HMS-ordninger i renholdsbransjen. Vi fant blant annet at det var et stort behov for å følge opp ulike sider av det systematiske HMS-arbeidet.

- *HMS-opplæring*: I 2012 konkluderte vi med at det er viktig å følge med på om arbeidsgiver og verneombud har den HMS-opplæringen som lov og forskrift krever, fordi vi da fant et avvik i hva renholdsbedriftene selv rapporterte med hensyn til opplæring og hva Arbeidstilsynet fant i sin tilsynsvirksomhet. Det samme avviket gjenfinnes i 2016. Selv om bedriftene oppgir at verneombudene har gjennomført 40-timerskurset i HMS, viser pålegg at dette fortsatt er en vanlig mangel.
- *Godkjent bedriftshelsetjeneste*: I 2012 manglet en tredel av renholdsbedriftene en offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste. I 2016 er andelen som mangler dette kun 2 prosent. Arbeidstilsynet finner imidlertid en del avvik når det gjelder manglende plan for bruk av bedriftshelsetjenesten. Det er et krav å ha en slik plan for å bli godkjent.
- *Status i verneapparatet*: I 2012 svarte 73 prosent av virksomhetene at de hadde verneombud. I 2016 svarer 59 prosent det samme. Ser vi kun på bedrifter med ti ansatte eller flere, er andelen forholdvis stabil. I 2016 svarer ni av ti av disse at de har verneombud. Andelen som svarer at de har et verneombud som er valgt blant de ansatte, er imidlertid lavere. I 2016 svarer 69 prosent av virksomheter med ti ansatte eller flere at de har det; omtrent samme andel som i 2012.
- *Arbeidsmiljøutvalg*: I 2012 svarte 81 prosent av virksomhetene med 50 ansatte eller flere at de hadde AMU. I 2016 er denne andelen økt til 92 prosent.

Sammenlikningen viser altså en positiv utvikling med hensyn til andel som svarer at de har offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste og andel som svarer at de har etablert arbeidsmiljøutvalg. Endringene er signifikante. Ellers er det kun mindre endringer i tallmaterialet. Spørreundersøkelsen blant renholdsbedriftene viser imidlertid at det særlig er de små og mellomstore virksomhetene som mener at godkjenningsordningen har hatt betydning for arbeidsvilkårene i bransjen. Dette spørsmålet ble ikke stilt i 2012, fordi ordningen på det tidspunktet ikke var innført. Det kan derfor være at de innførte tiltakene har hatt størst effekt der manglene tidligere var størst, og der mangler har vært et resultat av liten kunnskap om lover og regler, snarere enn et bevisst forsøk på å

omgå disse. Også Arbeidstilsynet mener godkjenningsordningen har bidratt til større oppmerksomhet omkring HMS i bransjen. Dette gir grunn til optimisme.

### **Foretaksstruktur og sysselsetting**

I rapporten fra 2012 ble det diskutert hvordan godkjenningsordningen og økte krav til bedriftene i bransjen kunne påvirke foretaksstruktur. Det ble vist til at man bør følge med på utviklingen i bedrifts- og foretaksstruktur i bransjen både på kort og lang sikt. Det ble vist til at man kunne forvente:

- Større enheter, fordi små bedrifter som ikke følger lover og regler lukes ut
- Økt avgang blant små bedrifter på grunn av strengere krav
- Økt tilstrømming av små bedrifter fordi krav og kontroller gjør at disse i større grad må registrere sin aktivitet (drive hvitt)

Tallene viser ingen endring i retning større enheter. 62 prosent av lønnstakerne jobber i foretak med 100 ansatte eller mer, og andelen er om lag den samme i 2015 som i perioden før godkjenningsordningen. Andelen lønnstakere i selskaper med 1–4 ansatte har økt marginalt fra 2010 til 2015. Mønsteret ville vært det samme om vi hadde sett på sysselsatte, det vil si lønnstakere og selvstendige.

Analysene viser heller ikke at de små enhetene forsvinner. Det er blitt flere, ikke færre, små selskaper. Bransjen har økt med 800 selskaper fra 2010 til 2015, og av disse har nesten 700 ingen ansatte (521 foretak) eller en til fire ansatte (175 foretak). Samtidig har selskaper med mer enn 100 ansatte økt sin sysselsetting med nesten 4000 lønnstakere fra 2010 til 2015, mens selskaper med under fem ansatte kun har økt sin sysselsetting med 360 lønnstakere. Antall selvstendig næringsdrivende (eiere) har økt med om lag 100 personer.

En endring vi finner, er at det er blitt flere aksjeselskaper. Selskapsformer som NUF forsvinner. Antall enkeltpersonforetak øker, men sysselsetter i 2015 en litt mindre andel av de ansatte i bransjen enn tidligere. En mulig forklaring kan være at økt oppmerksomhet omkring seriositet gjør aksjeselskapsformen mer attraktiv. Samtidig vil regelendringer knyttet til aksjeselskaper, som fritak av revisjonsplikt for små selskaper, spille inn.

Det har både vært en økt tilstrømming av små bedrifter og en økt avgang. Med unntak av det som skjedde i 2012 (da flere selskaper enn vanlig forsvant), tyder tallene så langt at «gjennomstrømningsraten» blant renholdselskaper er noenlunde stabil.

Det store bildet er at vi finner en noenlunde stabil foretaksstruktur i renholdsbransjen over tid. Samtidig vet vi at bransjen påvirkes av mange forhold utenom godkjenningsordningen, blant annet økonomiske konjunkturer og arbeidsinnvandring. Dette vil antakelig også i årene framover være en bransje som mange forsøker å etablere seg i, i form av å registrere et selskap.

Ett forhold som det kan være grunn til å følge med på framover, er utviklingen i form av små stillinger. Fra 2010 til 2014 har antall sysselsatte økt med 3500 personer, mens antall årsverk er det samme. Også sysselsettingstall viser at stillingene blir mindre.

### **Konkurransen fra useriøse virksomheter**

Renholdsbedriftenes opplevelse av markedet, for eksempel å operere i et marked med mange useriøse konkurrenter, er en temperaturmåler for tilstanden i bransjen. I 2012 fant vi at 62 prosent av bedriftslederne i utvalget mente de hadde blitt utkonkurrert av tilbydere de vurderer som useriøse én eller flere ganger i løpet av de siste to årene. I 2016 er den tilsvarende andelen 61 prosent. Altså ingen signifikant endring. Videre svarte 58 prosent av bedriftene i 2012 at de hadde kjennskap til at useriøse leverandører av renholdstjenester hadde lagt inn tilbud i anbudsprosesser i løpet av de siste to årene. I 2016 svarer 51 prosent det samme. Forskjellene er heller ikke her store, og de er ikke signifikante. Manglende endring kan ha flere forklaringer, vi trekker fram tre. For det første kan det være at tiltakene ennå ikke har hatt den tiltenkte effekt, og at konkurransesituasjonen derfor er uendret. For det andre kan det være at konkurransen fra de useriøse ville vært enda større i 2016 dersom de innførte tiltakene hadde uteblitt. For det tredje kan oppfattelsen av hva som er useriøst, ha endret seg. For eksempel kan det være at flere bedrifter i bransjen i dag er klar over hvilke lover og regler de skal følge som arbeidsgivere. Dette vil kunne ha innvirkning på deres oppfatning av hva som er akseptabelt og uakseptabelt.

### **Kundekontroll**

De tiltak som er eller skal iverksettes, vil alle kunne gi indikatorer på økt seriositet, men det krever kontroll og oppfølging. I spørreundersøkelsen blant bedriftsledere har vi spurt om kundene i løpet av de siste årene i større grad kontrollerer om kontraktfestede lønns- og arbeidsbetingelser faktisk overholdes. I 2016 svarte 48 prosent at kundene i større grad etterspør dokumentasjon på lønns- og arbeidsforholdene for de ansatte ved kontraktsinngåelse, enn for to år siden. I 2012 svarte 52 prosent det samme. Dette viser et stabilt bilde. Funn i denne studien viser at kundene, og da særlig i det private proffmarkedet, er lite kjent med sine plikter som innkjøpere. Det er et stort behov for å informere bedre om dette. Som vi kommer tilbake til under, bør denne indikatoren bygges ut.

## Forslag til nye indikatorer

Under presenterer vi forslag til nye indikatorer som springer ut av våre spørreundersøkelser. Vi starter med undersøkelsen i renholdsbedriftene, der vi har stilt spørsmål om virkninger av godkjenningsordningen og HMS-kortordningen.

### Renholdsbedriftene

*Godkjenningsordningens betydning for arbeidsvilkår:* Vi har spurt arbeidsgiverne om godkjenningsordningen har bedret arbeidsforholdene for de ansatte i bransjen. Ser vi hele utvalget under ett, svarer 57 prosent at de er helt eller ganske enige i at ordningen har bidratt til dette. En økning i denne andelen vil kunne indikere en positiv effekt av ordningen.

*Godkjenningsordningens betydning for økt seriositet:* 40 prosent er helt eller ganske enige i at godkjenningsordningen har bidratt til likere konkurransevilkår i bransjen. 42 prosent er helt eller delvis enige i at det er for enkelt å bli godkjent. Igjen vil endringer her kunne si noe om godkjenningsordningens effekt. 46 prosent mener det er for lite kontroll av godkjente virksomheter. 20 prosent svarer et de er helt eller delvis enige i at det for lett å jukse med HMS-kort. Dersom denne andelen endres på sikt, vil dette kunne gi indikasjoner på endring – både i positiv og negativ retning.

### Proffmarkedet

*Kjennskap til godkjenningsordningen:* Undersøkelsen av kjøpere av renholdstjenester i proffmarkedet har flere mulige indikatorer som kan følges opp ved en senere anledning. Særlig gjelder dette innkjøpere i privat sektor. Vi har sett at kjennskapen til godkjenningsordningen i privat sektor er ganske lav. Totalt er det nær halvparten som svarer at de ikke kjenner til godkjenningsordningen. Selv blant de bedriftene som kjøper renhold fra byrå eller fra enkeltpersoner, som skal være godkjente, er kjennskapen til ordningen begrenset. Blant disse oppgir en av tre at de ikke kjenner ordningen. Dette er derfor en indikator som man bør følge opp senere.

*Kundekontroll:* I privat sektor svarer 47 prosent at de ikke har undersøkt om leverandøren av renholdstjenester er godkjent. Samtidig svarer 24 prosent av renholdsbedriftene at de aldri har opplevd at kundene har spurt om de er godkjente. Andelen bedrifter i privat sektor som sjekker dette, og andel renholdsbedrifter som svarer at kundene spør,

kan derfor være viktige å følge videre. Vi vil foreslå at informasjon om dette supplerer den allerede omtalte indikatoren for kundekontrollen.

*HMS-kortordningen:* Ordningen er lite kjent blant bedriftene i privat sektor. Samtidig finner vi at blant de bedriftene som kjøper renhold fra leverandører som skal være godkjente, og som kjenner til ordningen med HMS-kort, er det nær 70 prosent som faktisk sjekker at renholderen har HMS-kort. Både kjennskap til og om man faktisk sjekker at renholderne har HMS-kort, er gode indikatorer på tilstanden i renholdsbransjen.

*Påseplikten:* To av tre virksomheter i privat og offentlig sektor svarer at de ikke har sjekket lønns- og arbeidsvilkårene for renholderne. Også tilsynsstatistikken viser avviksgrad ved tilsyn. Å følge utviklingen i andelen proffkjøpere som følger opp påseplikten ved å sjekke lønns- og arbeidsvilkår, er derfor en god indikator.

## **Privatmarkedet**

*Kjennskap til godkjenningsordningen og HMS-kortordningen:* Det er få kunder i privatmarkedet som kjenner til disse to ordningene. 32 prosent kjenner til godkjenningsordningen, og 20 prosent kjenner ordningen med HMS-kort. Selv om det per i dag ikke er ulovlig å kjøpe tjenester fra ikke godkjente leverandører, er det like fullt ulovlig å selge. Det vil derfor være interessant å følge utviklingen i kjennskapen til disse to ordningene i årene som kommer. Særlig dersom godkjenningsordningen utvides til også å omfatte innkjøpere i privatmarkedet.

*Svart arbeid:* Å kartlegge kjøp av svart arbeid er opplagt krevende, siden man faktisk prøver å kartlegge noe som i utgangspunktet er et lovbrudd. Samtidig er svart arbeid en stor utfordring, og særlig i privatmarkedet. I denne undersøkelsen har vi estimert omfanget av svart arbeid til 43 prosent. Å følge utviklingen i svart arbeid i privatmarkedet er derfor en god indikator på om bransjen bedrer eller forverrer seg.



## Referanser

- Agenda (2015). *Svart arbeid på hjemmebane*. Perspektivnotat. Oslo: Agenda 2015:29.
- Andersen, R. K. & Bråten, M. (2011). *Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå HMS-oppløring. En kartlegging av status og utfordringer*. Fafo-rapport 2011:29.
- Andersen R. K., Bråten, M., Gjerstad, M. & Tharaldsen, J. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer 2009*. Fafo-rapport 2009:51.
- Andersen R. K., Eldring, L. & Steen, J. R. (2014). *Privatmarkedet i byggenæringen Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem*. Fafo-rapport 2014:14.
- Antonsson, A. B., Schmidt, L., Holmefalk, C. & Hägg, G. (2006). *Belastningsarbeidskador vid städning*. IVL Svenska Miljöinstitutet.
- Berge, Ø. M. & Sønsterudbråten, S. (2011). *Anbud og arbeidstakerrettigheter*. Fafo-rapport 2011:4.
- Berge, Ø. M., Nergaard, K. & Trygstad, S. C. (2013). *Anstendig arbeid*. Fafo-rapport 2013:03.
- Bråten, M. & Svalund, J. (2015). *Statlig renhold på anbud*. Fafo-notat 2015:11.
- Byrkjeland, M. & Djuve, A. B. (2003). «Ja, vi får mye kjeft». *Ansatte ved ISS Norge med etnisk minoritetsbakgrunn*. Fafo-notat 2003:12.
- Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09.
- Enehaug, H., Gamperiene, M., Hetle, A., Wærsted, M. & Bruusgaard, D. (2008). *Arbeidsmiljø og helse i renholdsbransjen*. AFI-notat 13/2008. Sluttrapport.
- European Agency for Safety and Health at Work (2009). *The occupational safety and health of cleaning workers*.
- Fondet for regionale verneombud i hotell, restaurant og renhold. Årsrapport 2015.
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 8. februar 2008 nr. 112.

- Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-05-08-408?q=godkjenningsordning+for+renhold>
- Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester . Høringssvar: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--offentlig-godkjenningsordning-i/id651363/>
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402.
- Forskrift om regionale verneombud for visse bransjer av 16. november 2010 nr. 1452.
- Fylling, I. & Anvik, P. (2002). *Trening og livskvalitet. Evaluering av Trask – trening for barn med astma i kommunene*. Bodø: Nordlandsforskning 2002-14.
- Gamperiene, M. (2007). *Health and work environment among women in unskilled occupations*. Series of dissertations submitted to the Faculty of Medicine, University of Oslo, No. 576.
- Gram, H. (2007). *Effektmåling af indsats for at forbedre arbejdsmiljøet i 9 særligt farlige jobgrupper*. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, februar.
- Hasle, P. & Limborg, H.J. (2006). A Review of the Literature in Preventive Occupational Health and Safety Activities in Small Enterprises. *Industrial Health*, 44, 6–12.
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv* (Arbeidsmiljøloven) av 17. juni 2005 nr. 62.
- NOA (2008). *Arbeidsmiljø og helse. Slik norske yrkesaktive opplever det*. Hovedrapport. Oslo: Stami.
- NOU 1993: 10. *Om renhold*.
- NOU 1981: 27. *De private renholdsbedrifter i Norge*.
- Næss, R. (1997). Ren og hvit, eller Saddam Hussein? I O. Brox (red.), «*De liker oss ikke.*» *Den norske rasismens ytringsformer*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Opinion (2014). *Undersøkelse om svart arbeid*. Gjennomført for Skatteetaten og Samarbeid mot svart økonomi.
- Ot.prp. nr. 7 (2007-2008). *Om lov om endring i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser*. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton University Press

- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Skilbrei, M-L. (2009). Fra tradisjonelt til moderne renhold: om kompetansekamper i renholdsbransjen. I K. Christensen & L. J. Syltevik (red.), *Kvinnens arbeid*. Bergen: Unipub
- Trygstad, S. C. & Hagen, I. M. (2004). *Nye samarbeidsordninger etter sykehusreformen. Evaluering av samarbeidsordningen mellom ledere og tillitsvalgte på regionalt nivå i Helse Øst RHF*. Oslo: Fafo-rapport 453.
- Trygstad, S. C., Andersen, R. K., Hagen, I. M., Nergaard, K., Nicolaisen, H. & Steen, J. R. (2014). *Arbeidsforhold i utelivsbransjen*. Fafo-rapport 2014:02.
- Trygstad, S. C., Bråten, M., Nergaard, K. & Ødegård, A. M. (2012). *Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen 2012*. Fafo-rapport 2012:59.
- Trygstad, S. C., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø., Bråten, M. & Ødegård, A. M. (2011). *Til renholdets pris*. Fafo-rapport 2011:18.

## «Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke»

Fra 1. september 2012 må alle virksomheter som helt eller delvis tilbyr renholdstjenester søke om godkjenning. Godkjenningsordningen er ett av flere tiltak som er innført for å bedre lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte i renholdsbransjen og for å bidra til likere konkurransevilkår mellom virksomhetene. Sentrale bransjeaktører mener godkjenningsordningen har hatt en positiv betydning, men de er utålmodige. Flere framhever blant annet at kjennskapen til ordningen ikke er god nok blant kundene. Våre undersøkelser viser at det særlig er innkjøpere i privat sektor som mangler kjennskap. Samtidig ser vi at de som faktisk kjenner til ordningen, også er mer tilbøyelige til å undersøke om renholdsleverandøren faktisk er godkjent.



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2016:18  
ISBN 978-82-324-0300-4  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20580