

Arbeids- og sosialdepartementet

Deres ref.
17/1184

Vår ref.
17/00059

Dato
09.05.2017

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

Ansvarlig myndighet: Arbeids- og sosialdepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet.**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstiller de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstiller kravene i utredningsinstruksens punkt 2.1 jf. punkt 2.2.

Regelrådet mener at utredningen totalt sett ikke gir en god nok beskrivelse av problemstillingen og forslag til løsning. Rådet vil spesielt vise til manglende vurdering av alternative tiltak og vil påpeke at dette er den grunnleggende svakheten i utredningen. I tillegg er det svakt grunnlag for å vurdere om foreslåtte tiltak gir måloppnåelse, og kvantitativ beskrivelse av virkninger for næringen savnes.

Regelrådet anbefaler at alternative tiltak utredes før saken fremlegges for beslutning.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Arbeids- og sosialdepartementet fremmer forslag til endringer i forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester.

Forslaget innebærer at godkjente renholdsvirksomheter skal sende inn dokumentasjon hvert tredje år (som supplement til eksisterende krav om årlig melding) som viser at de fortsatt oppfyller vilkårene for

å være godkjent. Det foreslås videre at Arbeidstilsynet kan avvise gjentatte søknader om godkjenning, uten realitetsbehandling.

Myndighetene etablerte et treparts bransjeprogram for renhold i 2012. Dette er en langsiktig satsning der målsettingen er en varig bedring av forholdene i renholdsbransjen. Godkjenningsordning for renholdsbransjen trådte i kraft 1. september 2012. Bakgrunnen var en økende bekymring for uakseptable arbeidsvilkår og useriøsitet i bransjen. På bakgrunn av evaluering i 2016, som viser at bransjen fortsatt har utfordringer blant annet knyttet til lønns- og arbeidsforhold og mislighold, er nå endringer i forskrift utredet, og sendt på høring.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet mener at forslagene samlet sett ikke vil innebære økonomiske og administrative konsekvenser, siden virksomhetene allerede sender inn årlig melding via Altinn. Utover dette sies det lite om konsekvenser for næringslivet, men det forventes at konkurransesituasjonen for seriøse virksomheter styrkes. Ved at mulighetene for å omgå reglene snevres inn, mener departementet at den seriøse delen av bransjen vil ta en stadig større del av markedet for renholdstjenester.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Forslaget til endringer i forskrift berører virksomheter innenfor renholdsbransjen. Det er viktig for Regelrådet at endringer i lover og forskrifter er utredet i tråd med utredningsinstruksen og at formålet med endringene søkes oppnådd til en lavest mulig kostnad for næringslivet.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Problemet med innslag av useriøse aktører, er greit beskrevet. Utredningen inneholder imidlertid generelt lite sikkert datagrunnlag som underbygger at godkjenningsordningen fra 2012, har medført stor grad av forbedring. Det er ikke beskrevet kvantifiserte etterprøvbare mål for hva som ønskes oppnådd. Regelrådet vil påpeke at dette svekker muligheten, for i ettetid å kunne vurdere om forslag til endret forskrift, har ført til måloppnåelse.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Det foreslås å videreføre og utbygge eksisterende ordninger. Innenfor Arbeidstilsynets godkjenningsbehandling foreslås at tilsynet kan avvise gjentatte søknader om godkjenning uten realitetsbehandling. Utredningen drøfter ikke alternative tiltak, ulike varianter av utforming er vurdert, men er ikke foreslått, blant annet med henvisning til EØS-regelverk. Tiltaket som er foreslått innebærer at det seriøse næringslivet påføres ekstra byrder for å demme opp for de useriøse virksomhetene. Regelrådet mener at andre former for regulering - eller bruk av økonomiske virkemidler – også burde vært vurdert i høringsforslaget. Rådet mener at det burde vært sett nærmere på hvilke tiltak andre land (spesielt våre naboland) har tatt i bruk for å styrke den seriøse delen av næringslivet.

Alternativet med å legge ned dagens ordning og erstatte den med noe nytt er ikke drøftet i utredningen.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Det reises ingen prinsipielle spørsmål som utredningsinstruksen legger i begrepet.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Det er ingen kvantitativ beskrivelse av forventede nytte- og kostnadsvirkninger. Det vises i utredningen til at de fleste virksomheter sender inn årlig melding via Altinn med innsending av dokumentasjon. Det konkluderes med at omleggingen av dagens ordning hverken vil være tid- eller kostnadskrevende for virksomhetene. Regelrådet mener at disse konklusjonene burde vært bedre underbygget og helst tallfestet.

Rådet vil videre bemerke at potensielle negative virkninger for næringslivet, av foreslåtte tiltak, ikke er omtalt eller vektlagt i utredningen. Tiltaket er ikke tidsbegrenset og berører tilbydere av renholdstjenester og innkjøpere av disse tjenestene innenfor offentlig og privat næringsvirksomhet.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Som det fremgår av punkt 4.1.2 over, er det ikke drøftet overordnede alternativer til foreslått tiltak. Forslaget som fremmes innebærer at man viderefører dagens løsning, men med enda mer rapportering. På denne bakgrunn fremstår det ene tiltaket som er utredet og valgt (eksisterende regelverk, med noen nye reguleringstiltak), som svakt begrunnet. Regelrådet savner en klarere begrunnelse for dette valget. Utredningen drøfter ikke om anbefalt tiltak gir størst nytte i forhold til kostnad for virksomhetene. Det medfører økt byrde for de lovlydige i bransjen uten at det er påvist effekt på dem som ikke følger bestemmelsene.

Det vises til at foreslåtte tiltak ansees som mulig å gjennomføre innenfor EØS-retten.

4.1.6 *Hva er forutsetningen for en vellykket gjennomføring?*

Utredningen viser til bruk av Altinn når det gjelder dokumentasjon og Godkjenningssenheten i Arbeidstilsynet når det gjelder kontroll med virksomheter. Regelrådet mener på bakgrunn av at dagens regler er lite kjent i enkelte berørte miljøer, må det være en forutsetning at effektive informasjonstiltak settes inn.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Forslaget i denne utredningen omfatter direkte stort sett én næring. Det må antas at tilstrekkelig analysenivå vil være å besvare de seks minimumsspørsmålene på tilfredsstillende måte.

Regelrådet finner store svakheter i besvarelsen av minimumsspørsmålene – dette gjelder særlig manglende vurdering av alternative løsninger. Det er svakt grunnlag for å vurdere om foreslåtte tiltak gir måloppnåelse, og kvantitativ beskrivelse av virkninger for næringen savnes.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Forholdet til små virksomheter er ikke spesielt drøftet. Det foreligger heller ikke et tallgrunnlag i utredningen som beskriver strukturen i bransjen. Statistikk fra SSB for næringskode 81 Tjenester tilknyttet eiendomsdrift, som rengjøringsvirksomheter er en del av, indikerer imidlertid at bransjen består av flest mindre aktører¹. Regelrådet vil påpeke at dokumentasjonsoppgaver og andre administrative byrder rammer de små foretakene relativt hardere enn de større.

¹ Kilde: SSB.no, Tabell: 08228: Foretak, omsetning og sysselsatte, unntatt offentlig forvaltning, etter næring (SN2007), organisasjonsform og antall sysselsatte (F)

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Dette spørsmålet er det ikke mulig for Regelrådet å vurdere på bakgrunn av utredningen som er på høring, siden andre og alternative virkemidler, ikke er drøftet. Regelrådet vil bemerke at alternative tiltak burde vært omtalt i utredningen – blant annet en vurdering av de løsningene som de andre nordiske land har valgt. Den norske løsningen pålegger det seriøse næringslivet ytterligere byrder, og alternativer burde vært drøftet. Siden det er usikkert hvor godt nåværende ordning fungerer, kunne det vært vurdert om eksisterende ordning kunne legges ned og bli erstattet av andre virkemidler.

7. Andre kommentarer

Det fremgår ikke om, og eventuelt i hvor stor grad, departementet har involvert berørte av tiltaket i forbindelse med utarbeidelse av utredningen.

8. Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at utredningen totalt sett ikke gir en god nok beskrivelse av problemstillingen og forslag til løsning. Rådet vil spesielt vise til manglende vurdering av alternative tiltak og mener at dette er den grunnleggende svakheten i utredningen. Regelrådet mener at vurderingen av om andre punkter i utredningsinstruksen er oppfylt, vanskeligjgjøres på grunn av dette.

Regelrådet anbefaler at alternative tiltak utredes før saken fremlegges for beslutning.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg:

Liste over kopimottakere:
Kopimottakere