



10.09.2019

Utredning om innføring av en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet

Rapport 23-2019

Rapport nr. 23-2019 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-055-7

Oppdragsgiver: Virke

Forsidefoto: Félix Prado, Unsplash

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 10. september 2019

Forfattere: Fernanda Winger Eggen, Rolf Røtnes og Jørgen Ingerød Steen

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Sammendrag

I regjeringens samarbeidsplattform fra 2019 står det at «Regjeringen vil vurdere endringer og insentiver som gjør det enklere å få utført tjenester i hjemmet på lovlig vis, og hvor skattereglene følges». Vurderingsbehov må sees på bakgrunn av at flere undersøkelser tyder på at svart arbeid er særlig utbredt innen tjenestemarkedet for husholdninger.

Markedet for renhold, og særlig delen som er rettet mot husholdninger, har en del kjennetegn som gjør det spesielt utsatt for useriøse aktører:

- Mangel på kontroll av forbrukere og tilbydere
- Lave krav til formell kompetanse og språk
- Relativt lave etableringskostnader

Flere undersøkelser avdekker at renhold er blant næringene med størst utfordringer knyttet til svart arbeid. Renholdsmarkedet for husholdninger er særlig utsatt som følge av at det er svært utfordrende å utføre kontroller i private hjem. Derfor har også eksisterende tiltak, som primært har som formål å avskrekke, en begrenset virkning.

Som følge av den manglende muligheten for å kontrollere, kan det argumenteres for at tiltak som øker husholdningers insentiv til å opptre lovlig er mer hensiktsmessig enn avskrekking. Dette kan for eksempel være en ordning med skattereduksjon. Både Sverige, Finland og Danmark har ordninger som gir husholdninger økonomiske insentiver til å kjøpe renholdstjenester hvitt.

En skattereduksjonsordning skal styrke insentivet til å kjøpe tjenestene hvitt ved å redusere gevinsten av å kjøpe tjenestene svart. Ordningen kan betraktes som en subsidie til husholdninger som kjøper rengjøringstjenester. I tillegg kan skattereduksjonen sees på som en subsidie til næringen ved at etterspørselen stimuleres ved hjelp av skattesystemet.

En begrunnelse for å favorisere en næring skattemessig er at samfunnsmessige gevinster som følger av ordningen veier opp for uheldige vridningseffekter og kostnader ved ordningen. Bedre konkurranse- og arbeidsvilkår og økt sysselsetting er slike gevinster.

Når en skal vurdere om en skattereduksjonsordning er samfunnsøkonomisk lønnsom er det nødvendig å ta hensyn til både virkninger som kan verdsettes og som det ikke er mulig å verdsette presist. Samtidig må mulig alternativ bruk av de offentlige midlene vurderes.

I denne rapporten gjennomføres det en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av en eventuell norsk ordning med skattereduksjon for kjøp av renholdstjenester. Ordningen er tenkt utformet slik at kjøperne av renholdstjenester i private hjem får en skattereduksjon tilsvarende 50 prosent av arbeidskraftkostnadene.

Både virkninger vi kan tallfeste og som det ikke er mulig å tallfeste blir drøftet. Virkninger vi kan tallfeste blir benevnt prissatte virkninger. Virkninger vi kan tallfeste blir kalt ikke-prissatte virkninger. Tabellen nederst i sammendraget oppsummerer virkningene.

Prissatte virkninger

Innføring av en skattereduksjonsordning har både positive og negative effekter på statens inntekter og utgifter. Staten påføres et provenytap, ved at ordningen reduserer skatteinntektene fra kjøp av renholdstjenester som uansett ville vært gjennomført.

I tillegg påføres aktørene i økonomien administrative kostnader knyttet til å motta og dele ut støtte.

På den annen side vil ordningen bidra til økte skatteinntekter gjennom en positiv netto økning i antall

sysselsatte, økt overskudd i berørte virksomheter og økt konsum.

Skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer en kostnad for samfunnet, ved at skatter påvirker bruken av ressurser i samfunnet. I denne analysen er det skattefinansieringskostnaden, også betegnet den samfunnsøkonomiske kostnaden, som ligger til grunn for vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Provenytapet er imidlertid relevant for offentlige finanser ved eventuell innføring av tiltaket.

For å lage anslag for virkningenes verdi har vi tatt utgangspunkt i resultater av ordningen i Sverige og eksisterende kunnskap om det norske markedet. Samlet anslår vi de prissatte virkningene til et årlig netto provenytap på NOK 1,23 milliarder, med utgangspunkt i at om lag 40 prosent av renholdet i private hjem utføres svart. Dette gir en anslått skattefinansieringskostnad på NOK 246 millioner.

Merk at anslaget på 40 prosent er basert på faste spørreundersøkelser til forbrukere. Det er imidlertid et svært usikkert og klart nedre anslag for det faktiske omfanget. Derfor har vi også gjennomført beregninger som legger til grunn at andelen svart er 60 prosent. Dersom det legges til grunn at 60 prosent av renhold i forbrukermarkedet kjøpes svart før ordningen innføres reduseres nettoprovenytap til NOK 729 millioner og skattefinansieringskostnaden reduseres til NOK 146 millioner. Anslagene som tar utgangspunkt i en svart andel på 60 prosent oppsummeres i tabellen nederst i sammendraget.

Vi legger til grunn en gradvis underliggende etterspørselsvekst etter renholdstjenester på 3 prosent årlig. Videre legger vi til grunn at ordningen har tilsvarende effekt på omsetning i Norge som den hadde i Sverige. Erfaringen fra Sverige er at ordningen har bidratt til en ekstra omsetningsvekst på 12 prosent i gjennomsnitt over seks år. Anslagene som presenteres baseres videre på at 10 prosent av

husholdninger kjøper renholdstjenester to ganger per måned.

I tillegg til provenytapet vil en skattereduksjonsordning medføre administrativt arbeid for ulike aktører i økonomien. Vi anslår at de administrative kostnadene vil være NOK 19 millioner.

Anslaget for netto provenytapet nevnt over tar hensyn til at veksten i omsetning også bidrar til at flere enn tidligere betaler skatt. Flere både fordi noen går over fra det svarte markedet og fordi det sannsynligvis vil være noen som tidligere sto utenfor arbeidsmarkedet som med fradraget får mulighet til å arbeide. I tillegg vil økt etterspørsel etter renholdstjenester øke skatteinntekter gjennom økt merverdiavgift som følger av aktiviteten som flyttes fra det svarte til det hvite markedet.

Beregnet brutto provenytap som følge redusert skatteinntekt hvis den skisserte skattereduksjonsordningen innføres er 1,37 mrd. kroner.

I Sverige økte sysselsettingen i den hvite delen av renholdstjenester i gjennomsnitt med 9,2 prosent mer over seks år, som følge av ordningen. Dersom vi legger til grunn samme effekt på sysselsetting som i Sverige vil ordningen bidra til sysselsetting av nærmere 1 600 flere i 2022.

Personene som sysselsettes innen rengjøring som følge av ordningen kan deles inn i tre hovedgrupper. Personer som var ansatt i annen virksomhet, personer som har jobbet som rengjørere svart og personer som er arbeidsledige eller på annen måte står uten jobb. Personer som bytter jobb vil i liten grad bidra til nye skatteinntekter for staten, siden de allerede betaler skatt i sin nåværende stilling.

Personer som går fra svart til hvitt arbeid, eller personer som sto uten jobb, har imidlertid ikke bidratt med skatteinntekter til staten tidligere. I Sverige var

om lag 17 prosent av nyansatte innen renhold tidligere arbeidsledige, på arbeidsmarkedstiltak, sykemeldte, mottakere av sosialstønad eller uten inntekt. Basert på funnene i Sverige og den gjennomsnittlige månedslønnen for renholdere i private hjem anslår vi at ordningen bidrar med nærmere NOK 23 millioner i ekstra skatt som følge av at tiltaket bidrar til å sysselsette personer som ikke tidligere var sysselsatt.

Med økt hvit omsetning i næringen er det også sannsynlig at virksomhetenes overskudd vil øke. Et økt overskudd bidrar til økt skatteinntekt gjennom bedriftsbeskatningen. For å gi et anslag på økt skatteinntekt som følge av bedriftsbeskatning har vi tatt utgangspunkt i næringens driftsmargin og anslaget for hvit omsetning. Anslaget for økt skatteinntekt blir NOK 80 millioner.

Økt konsum av renholdstjenester som følge av ordningen vil også bidra til økte skatteinntekter gjennom økt innbetaling av merverdiavgift. For å anslå merinntektene til staten fra merverdiavgift tar vi utgangspunkt i den aktiviteten som flyttes fra det svarte til det hvite markedet. Anslaget for merinntekten er NOK 55 millioner.

Ikke-prissatte virkninger

I tillegg til de prissatte virkningene drøftet over så vil ordningen gi gevinster i form av bedre konkurranse- og arbeidsvilkår, samt skape en inkluderingsarena for svakere stilte arbeidstakere. At husholdninger får frigjort tid gir også en nytteeffekt.

Disse virkningene kan ikke tallfestes presist og oppgis derfor i henhold til pluss-minus-metoden. Metoden går ut på at vi først vurderer om samfunnsforholdene som berøres av ordningen har uendret, liten, middels eller stor *betydning* for grupper i samfunnet. Dernest vurderes det om skatteordningen skaper endringer av lite, middels eller stort *omfang*, i forhold til dagens situasjon uten en slik ordning.

Redusert omfang av svart arbeid trykker konkurransevilkårene for hele renholdsnæringen

Dersom enkelte utfører arbeidet svart vil disse oppnå et konkurransefortrinn, noe som skaper press på priser og marginer i hele næringen. Redusert omfang av svart arbeid vil derfor bedre konkurransevilkårene for virksomheter som opptrer lovlig og dermed øke produktiviteten i næringen. Fordi økt produktivitet er et alternativ til å redusere kostnader på ulovlig vis, vil en ordning som bidrar til å begrense omfanget av useriøsitet presse de minst produktive virksomhetene ut av næringen. I tillegg vil likere konkurransevilkår påvirke interessen for å etablere seg i næringen positivt. Eksempelvis vil insentivet til å tilby tjenester også til private husholdninger styrkes for større renholdsvirksomheter som i dag tar ut stordriftsfordeler på proffmarkedet. Tiltak som påvirker andelen som arbeider hvitt vil derfor ha stor *betydning* for virksomheter i næringen.

Den totale virkningen på næringens konkurransevilkår avhenger også av i hvilket omfang ordningen bidrar til å styrke vilkårene. Desto større den hvite andelen av markedet blir, desto bedre blir konkurransevilkårene. Dersom ordningen vil bidra til vekst i det hvite markedet i samme grad som i Sverige, vil omfanget av virkningen på konkurransevilkårene vurderes til å ha stort positivt *omfang*.

Redusert svart arbeid bedrer arbeidsvilkårene for renholdere

En konsekvens av svart arbeid er at arbeidstakere mister tilgangen på en del sosiale rettigheter og det blir vanskelig å dokumentere arbeidserfaring, noe som svekker deres muligheter til å delta i samfunnslivet over tid. *Betydningen* av bedre arbeidsvilkår vil være stor for den enkelte renholder og arbeidsmarkedet samlet.

I hvilken grad arbeidsvilkårene endres som følge av en skatteordning, vil avhenge av hvor mange som går fra svart til hvitt arbeid. Det er de som går fra å

arbeide svart til hvitt som vil oppleve bedre arbeidsforhold. Dersom omfanget av svart arbeid reduseres i samme grad som i Sverige og Danmark vil *omfanget* av skatteordningen for arbeidsmiljøet vurderes til liten.

Økt hvit omsetning gir bedre inkludering

For personer som i dag er ikke-sysselsatt vil deltakelse i arbeidsmarkedet bidra til økt mestringfølelse og nettverksgevinster knyttet til å ha en mer aktiv rolle i samfunnet. Det samme vil gjelde for personer som står i fare for å havne utenfor arbeidsmarkedet. Sysselsettingsvekst i næringer med lave krav til formell kompetanse og språkkrav vil derfor ha stor *betydning* for inkluderingen av svakere stilte arbeidstakere.

Omfanget av skatteordningen for inkludering avhenger av den reelle sysselsettingsendringen (antallet som går fra ledighet eller det svarte markedet til å bli sysselsatt). Vårt anslag er at nettoøkningen i sysselsetting innen renhold som følge av en skatteordning er middels som følge av at de fleste som ønsker å arbeide innen renhold av private hjem trolig allerede gjør det, men en del av dem som i dag arbeider svart vil gå over til det formelle arbeidsmarkedet. Dermed vurderes *omfanget* av skatteordningen for inkluderingen av svake arbeidstakergrupper som *middele*.

Frigjort tid for husholdningene skaper økt nytte

Frigjort tid husholdninger kan bidra til økt arbeidstilbud, og dermed økt økonomisk vekst, eller gi nyttegevinster gjennom økt fritid.

Den samfunnsmessige *betydningen* av frigjort tid vil avhenge av husholdningenes nytte av mer tid til egen disposisjon eller arbeid. Mangfold av aktivitetstilbud i samfunnet, samt manges opplevelse av tidsklemme tilsier at husholdningene verdsetter frigjøring av tid fra rutineoppgaver høyt. Argumentene gjelder imidlertid ikke for mennesker som er en-

somme av en eller annen grunn. Samlet anslår vi likevel *betydningen* av frigjort tid til stor.

I hvilken grad en skattereduksjonsordning bidrar til å gi husholdninger mer frigjort tid vil avhenge av hvor mange som velger å kjøpe renholdstjenester som følge av ordningen. I utgangspunktet kjøper om lag 10 prosent av befolkningen renholdstjenester i dag. Vi anslår at ordningen bidrar til å øke markedet med om lag 22 prosent, noe som tilsier at noe over to prosent av husholdningen får mer frigjort tid. Basert på ovenstående er vår vurdering at *omfanget* av ordningens bidrag til mer frigjort tid hos husholdningen er lite.

Virkningene oppsummert

Tabellen under oppsummerer de prissatte og ikke-prissatte virkningene av ordningen med skattereduksjon.

Samlet viser tabellen et netto provenytap på NOK 1,24 milliarder, basert på et anslag om 40 prosent svart markedsandel. Anslaget tar imidlertid ikke inn over seg at ny sysselsetting sannsynligvis vil bidra til å redusere sosiale overføringer fra staten til personer. Dette vil bidra til å redusere provenytapet.

Statens provenytap er imidlertid ikke lik det samfunnsøkonomiske tapet ved en ordning, men uttrykker en fordelingsvirkning ved at de som ikke nyter godt av ordningen må øke sine skatter for å finansiere ordningen (alternativt får redusert andre overføringer). Den samfunnsøkonomiske *kostanden* er imidlertid begrenset til det ressurstapet som oppstår i økonomien ved at staten må kreve inn skatter fra «mange» for å finansiere en ordning for «noen». I standard for samfunnsøkonomiske analyser er dette ressurstapet satt til 20 prosent av provenytapet. For denne ordningen kan dermed den tallfestede samfunnsøkonomiske kostnaden sette til NOK 246 millioner i alternativet med 40 prosent svart markedsandel.

Hvorvidt ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom, avhenger av at verdien de ikke-prissatte virkningene vurderes til å overstige den tallfestede samfunnsøkonomiske kostnaden, altså skattefinansieringskostnaden.

Alle de ikke-prissatte virkningene vil bidra til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I aller størst grad vil bedret konkurransevilkår og inkludering av svakere stilte arbeidstakergrupper være svært gunstige virkninger av ordningen. I tillegg vil økt produktivitet i renholdsnæringen og bedre arbeidsvilkår være viktig for samfunnsøkonomiske gevinster.

Denne utredningen gjør ingen særskilt vurdering av om andre ordninger ville vært mer samfunnsøkonomisk lønnsomme, men de begrensede mulighetene for kontroll i forbrukermarkedet tilsier at nytten knyttet til avskrekkingsordninger sannsynligvis ikke vil overstige kostnadene. Vi vurderer det derfor slik at ordninger som søker å styrke incentivet til å kjøpe tjenesten hvitt vil være mest effektive når det gjelder å begrense omfanget av svart arbeid i forbrukermarkedet for renholdstjenester.

De ikke-prissatte virkningen i tabellen baseres på at betydning angis i form av +-tegn før skråstrek, henholdsvis +, ++ eller +++, avhengig av betydningen er liten, middels eller stor. Etter streken angis omfanget med 0, +, ++ eller +++, avhengig av om omfanget vurderes som ubetydelig, lite, middels eller stort.

Sammenstilling av ikke-prissatte og prissatte virkninger av en ordning med skattereduksjon ved kjøp av renholdstjenester, basert på forutsetning om 40 prosent svart arbeid.

Ordningens virkning på:	Virkning:	
Redusert omfang av svart arbeid		
Bedre konkurransevilkår	+++ / +++	
Bedre arbeidsvilkår	+++ / +	
Økt hvit omsetning		
Inkludering av svakere stilte arbeidstakergrupper	+++ / ++	
Frigjort tid for husholdninger	+++ / +	
Provenyeffekter (2022)		
	Basert på forutsetning om:	
	40 prosent svart i 2019	60 prosent svart i 2019
Administrative kostnader	NOK 19 mill.	NOK 13 mill.
Brutto proveny tap som følge av redusert skatteinntekt	NOK 1 370 mill.	NOK 830 mill.
Nye skatteinntekter fra økt bedriftsbeskatning	NOK 80 mill.	NOK 54 mill.
Nye skatteinntekter fra økt mva.	NOK 55 mill.	NOK 37 mill.
Nye skatteinntekter fra økt sysselsetting	NOK 23 mill.	NOK 23 mill.
Netto proveny tap	NOK 1 231 mill.	NOK 729 mill.
Skattefinansieringskostnaden av nettoprovenyeffekt (den samfunnsøkonomiske kostnaden)	NOK 246 mill.	NOK 146 mill.

En sentral forutsetning for det anslåtte netto proveny tapet på NOK 1,23 milliarder er at andelen av renholdsaktiviteten i private hjem som per i dag kjøpes svart er 40 prosent. Dette anslaget er basert på faste spørreundersøkelser til forbrukere.

Det er imidlertid et svært usikkert og klart nedre anslag for det faktiske omfanget. Dette innebærer at selv om vi ikke har holdepunkt for å benytte et høyere anslag, er sannsynligvis det faktiske omfanget av svart arbeid innen renhold høyere enn 40 prosent.

Dersom andelen svart faktisk er for eksempel 60 prosent vil nettoprovenytapet bli NOK 729 millioner. Den samfunnsøkonomiske kostnaden vil bli NOK 146 millioner. Dersom de ikke-prissatte effektene overstiger dette beløpet indikerer analysen at en skattefradragsordning vil være samfunnsøkonomisk lønnsom. Dette innebærer at sannsynligheten for at ordningen faktisk vil være samfunnsøkonomisk lønnsom øker med omfanget av svart arbeid. De prissatte anslagene med utgangspunkt i 60 prosent svart er vist i tabellen under i kolonnen til høyre.

Innhold

Sammendrag	ii
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn for og formål med prosjektet	1
1.2 Definisjoner og begreper	2
1.3 Leseveiledning	2
2 Svart arbeid preger forbrukermarkedet for renholdstjenester	3
2.1 Om lag en av ti husholdninger kjøper renholdstjenester i hjemmet	3
2.2 Kjøperne er «veletablerte»	4
2.3 Høy andel svart arbeid innen renhold	4
2.4 Kostnadene ved bruk av svart arbeid	6
3 Flere tiltak mot svart arbeid innen renhold	8
3.1 Innførte tiltak	8
3.2 Tiltakenes virkning er usikker	9
4 Utforming av en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet	11
4.1 Hensyn som må tas ved utforming av en skattereduksjonsordning	11
4.2 Den svenske ordningen	12
4.3 Den finske ordningen	13
4.4 En mulig norsk ordning for skattereduksjon	13
5 Mulige virkninger av en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet	15
5.1 Skattereduksjon kan redusere den svarte og øke den hvite delen av markedet	15
5.2 Ordningen vil gi bedre arbeidsvilkår for renholdere	20
5.3 Ordningen kan bidra til en bredere forbrukergruppe	21
5.4 En skattereduksjon kan styrke renholdstjenestenes rolle som inkluderingsarena	22
5.5 Lavere sats, men større skattegrunnlag	23
6 Oppsummering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	29
6.1 Om kost-nytte analyse	29
6.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av ordningen	30
Referanser	34
Appendiks A – Vekst i bruken av renholdstjenester	36
A.1 Renholdstjenester forenkler hverdagen	36
A.2 Omsetningsvekst innen renhold	37
A.3 Renhold som en inkluderingsarena	37
A.4 Betydelig del av renholdet gjøres i egenregi	40
A.5 Noen få store virksomheter dominerer renholdsmarkedet	40
Appendiks B – Tiltak mot svart arbeid innen renhold	42
B.1 Godkjenningsordning og HMS-kort	42
B.2 Forskrift om delvis allmenngjøring av tariffavtale for renholdsvirksomheter	43
B.3 Skattebetalingslovens bestemmelse om medansvarlighet	43
B.4 Informasjonsdeling og samarbeid	43
B.5 Treparts bransjeprogram	44
B.6 Effekten av tiltakene er usikker	44

1 Innledning

I regjeringens samarbeidsplattform fra 2019 står det at «Regjeringen vil vurdere endringer og insentiver som gjør det enklere å få utført tjenester i hjemmet på lovlig vis, og hvor skattereglene følges». Regjeringens vurderingsbehov må sees på bakgrunn av at flere undersøkelser tyder på at svart arbeid er særlig utbredt innenfor renhold i forbrukermarkedet.

I både Sverige og Finland er det innført skattereduksjonsordninger, dels med formål å motvirke kriminell aktivitet i markedet for husholdningsrettede tjenester.

På bakgrunn av Regjeringens intensjon har Virke gitt Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) i oppdrag å utrede mulige virkninger av å innføre en tilsvarende ordning i Norge.

Analysen i prosjektet tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

Utrede mulige virkninger av en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i private hjem etter svensk og finsk modell.

I dette kapitlet redegjøres det kort for bakgrunnen for og formålet med prosjektet.

1.1 Bakgrunn for og formål med prosjektet

Spørreundersøkelser tyder på at renhold i hjemmet i stor grad handles uten at det betales merverdiavgift og at utførerne trolig heller ikke oppgir inntekt til beskatning (Opinion, 2018).

Det er store samfunnsmessige kostnader knyttet til svart arbeid. Svart arbeid bidrar til å undergrave både det norske skattesystemet og den norske arbeidslivs- og samfunnsmodellen, herunder også velferdsstaten. Lavere skatteinntekter gir færre ressurser til å finansiere velferdsstaten og andre offentlige goder til befolkningen.

Svart arbeid har også negative konsekvenser for den enkelte arbeidstaker gjennom manglende oppkobling til sosiale rettigheter knyttet til arbeidslivet og pensjon og manglende integrering og tilknytning til samfunnet. For næringsaktører som overholder skattereglene vil svart arbeid bidra til å undergrave både markedsmuligheter og inntekter. Å bekjempe svart arbeid er derfor et satsingsområde for myndighetene.

At en stor andel kjøper renholdstjenester i hjemmet svart skjer selv om det allerede er innført flere tiltak mot svart arbeid, herunder holdningskampanjer mot svart arbeid og sosial dumping. Felles for de fleste tiltakene er at de avskrekker mot omsetning av svart arbeid og regulering av lønns- og arbeidsforhold i det formelle arbeidslivet, eksempelvis gjennom allmenngjøring av tariffavtale og godkjenningsordning for renholdsvirksomheter.

De eksisterende tiltakene treffer imidlertid i liten grad det private renholdsmarkedet, hvor de store profesjonelle aktørene er lite representert.

Både i Sverige og Finland er det innført skattereduksjon for kjøp av renholdstjenester i hjemmet, som naturligvis forbeholdes renhold for husholdninger. Formålet er å gjøre det mer attraktivt å kjøpe renholdstjenester på lovlig måte.

Denne analysen har som formål å vurdere mulige samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av å innføre en tilsvarende skattereduksjonsordning i Norge. I rapporten drøftes blant annet hvordan en skattereduksjon kan påvirke omfanget av svart og hvitt arbeid i renholdsnæringen, virkninger på lønn og arbeidsvilkår, lønnsomhet blant tilbydere av renhold, fordelings effekter av tiltaket og hvordan fra draget påvirker statens inntekter og utgifter.

1.2 Definisjoner og begreper

Renhold, i en eller annen form, skjer alle steder der mennesker oppholder seg. Summen av alle oppgaver som er nødvendige for å holde et område rent er samlet under betegnelsen «renhold».

Renhold er en viktig del av vedlikeholdet av bygningsmassen og bidrar til et godt innemiljø og har positive helseeffekter. Arbeidstilsynet definerer renhold som forebyggende helsearbeid fordi det motvirker spredning av sykdommer (NHO, 2018).

I denne rapporten benytter vi i hovedsak offentlig tilgjengelig statistikk om næringen rengjørings tjenester (NACE 81.21) og yrkesgruppen renholdere i private hjem (yrkeskode 9111). Fordi næringsstatistikken ikke skiller på om tjenesten er levert til virksomheter eller husholdninger og fordi den «svarte» delen av markedet i liten grad vil sette spor i offentlig statistikk har vi også benyttet en rekke spørreundersøkelser for supplerende informasjon.

Svart arbeid defineres som arbeid som utføres uten at det betales skatt, arbeidsgiveravgift, trygdeavgift eller merverdiavgift og som dermed er ulovlig. I dette prosjektet vil den «svarte» delen av renhold i hovedsak dreie seg om kjøp av renholdstjenester uten at merverdiavgift betales. Alle andre former for skatteunndragelse kan naturligvis forekomme samtidig. Avgrensning til renhold hvor det ikke betales merverdiavgift vil imidlertid omfatte det meste av svart arbeid. Slikt kjøp vil ikke bli rapportert til skattemyndighetene og være skjult i statistikk.

Det er viktig å merke seg at aktører som tilbyr renholdstjenester kan opptre både useriøst og bryte andre lover enn skattelovgivningen, uten å unndra merverdiavgift. Aktører kan for eksempel underbetale ansatte ved å unnlate å betale allmenngjort lønn. Alternativt, eller i tillegg, kan aktørene la være å følge arbeidsmiljøloven. Alt vil bidra til at useriøse

aktører får et konkurransefortrinn og at næringen vil preges av dårlige arbeidsvilkår. Ordningen som vurderes i dette prosjektet er imidlertid i hovedsak rettet mot å begrense brudd på merverdilovgivningen.

1.3 Leseveiledning

Kapittel 2 beskriver størrelsen på markedet for renholdstjenester med utgangspunkt i resultater fra spørreundersøkelser. Kapitlet søker både å kartlegge omfanget av den «hvite» og den «svarte» delen av næringen, samt å beskrive konsekvensene av svart arbeid.

I kapittel 3 gjennomgås en rekke tiltak som søker å begrense omfanget av useriøsitet innen renhold, inkludert blant annet godkjenningsordningen, allmenngjøring og treparts bransjeprogram. Appendiks B gir en nærmere beskrivelse av tiltakene.

Det viser seg å være utfordrende å kontrollere og sanksjonere kjøp av renholdstjenester blant husholdninger. Det kan derfor argumenteres for innføring av en insentivordning for å øke den «hvite» delen av markedet, heller enn tiltak som søker avskrekking. I kapittel 4 presenteres en skattereduksjonsordning som skal øke insentivet til å kjøpe tjenestene hvitt.

Kapittel 5 gjennomgår mulige virkninger av en skattereduksjonsordning, med utgangspunkt i hvordan en tilsvarende ordning har fungert i Sverige og Finland.

Kapittel 6 oppsummerer rapportens hovedfunn.

Appendiks A gir en beskrivelse av utviklingstrekk som preger næringen rengjøringsvirksomhet i Norge, herunder hva som kjennetegner ansatte og virksomheter som deltar i den «hvite» delen av næringen. Rapporten retter oppmerksomheten mot kjøp av renholdstjenester i private hjem.

2 Svart arbeid preger forbrukermarkedet for renholdstjenester

En av de viktigste kjennetegnene ved moderne økonomier er stadig mer sofistikert arbeidsdeling i samfunnet. Enkelt personer spesialisere seg i ulike oppgaver, for så å bytte varer og tjenester med hverandre. Tidligere har det først og fremst vært varer som ble handlet. Over tid har imidlertid stadig flere oppgaver som tidligere ble utført av husholdningene blitt profesjonalisert og handles nå i ulike tjenestemarkeder. Alt fra reparasjoner til barnepass og etter hvert renhold er tjenester husholdningene i økende grad kjøper av hverandre og fra profesjonelle aktører. Tidligere ble slike tjenester typisk produsert av husholdningene selv.

Renholdstjenestene dekker behov for i både virksomhets- og forbrukermarkedet. Appendiks A gjennomgår tilgjengelig statistikk om renholdstjenester. Det er imidlertid en utfordring at tilgjengelig statistikk ikke fanger opp hele markedet for renholdstjenester og at særlig markedet for renholdstjenester i private hjem ikke fanges opp.

Rengjøringsnæringen har en del kjennetegn som gjør at de er spesielt utsatt for useriøse aktører. Det er lave krav til formell kompetanse, herunder språkkrav, det er lave etableringskostnader, og det er mangel på kontroll fra myndighetene.

Både forbruker- og virksomhetsundersøkelser avdekker at renhold er blant næringene med størst utfordringer knyttet til svart arbeid. Det antas at de største utfordringene er i forbrukermarkedet for renholdstjenester.

I dette kapitlet presenterer vi tilgjengelig informasjon om kjøp av renholdstjenester i *hjemmet*. Kapitlet drøfter blant annet indikatorer for omfanget av

svart arbeid, kjennetegn ved forbrukere av renholdstjenester og anslag på størrelsen av markedet.

2.1 Om lag en av ti husholdninger kjøper renholdstjenester i hjemmet

Andersen mfl. (2016) finner i en spørreundersøkelse at 12 prosent av norske husholdninger har kjøpt renholdstjenester i løpet av det siste året. Lavik & Borgeraas (2015) sin undersøkelse av forbrukstrender i 2015 kartla også kjøp av tjenester i hjemmet. I deres undersøkelse oppgir 11 prosent av respondentene at deres husstand har kjøpt renholdstjenester i løpet av de siste 12 månedene.

Skatteetaten gjennomfører annethvert år en spørreundersøkelse om holdninger til og kjøp av svart arbeid blant norske forbrukere. I 2018 fant undersøkelsen at 8 prosent av befolkningen har kjøpt renholdstjenester i løpet av de to siste årene (Opinion, 2018). Andelen som oppgir å ha kjøpt renhold er noe redusert fra tilsvarende undersøkelse fra 2011, hvor 11 prosent hadde kjøpt tjenesten i løpet av de siste 2 årene.

Flere organisasjoner, herunder NHO og Virke, har tidligere uttalt at de tror markedet er større.¹ Én årsak til at spørreundersøkelsene kan undervurdere den faktiske markedsstørrelsen er at personer som kjøper tjenester svart velger å oppgi at de ikke har kjøpt tjenestene i det hele tatt.

Basert på de ulike undersøkelsene er det rimelig å anta at om lag hver tiende husstand i Norge kjøper renholdstjenester. Omfanget kan være noe høyere og ethvert anslag som er basert på spørreundersøkelser er usikkert. Det er imidlertid ikke holdepunkter for at den reelle andelen avviker vesentlig fra anslaget på 10 prosent.² Legger vi til grunn at 10 pro-

¹ Se blant annet E24.no, [Gründere ville rydde opp i renholdsbransjen](#).
² Anslaget på 10 prosent forutsetter at alle som kjøper renholdstjenester, også de som har kjøpt dem svart, har oppgitt at de gjør det. Fordi ren-

holdstjenester er et inntektselastisk gode er det grunn til å anta at denne andelen vil øke gradvis inntektene i samfunnet øker, jf. appendiks A.

sent kjøper renholdstjenester i 2018 tilsier det en kundemasse på nærmere 240 000 husstander i 2018.

2.2 Kjøperne er «veletablerte»

Andersen mfl. (2016) finner i sin spørreundersøkelse at kjøp av renholdstjenester forekommer i mange ulike typer husstander. De rapporterer imidlertid noen fellestrekk om respondentene som oppgir å ha kjøpt renholdstjenester.

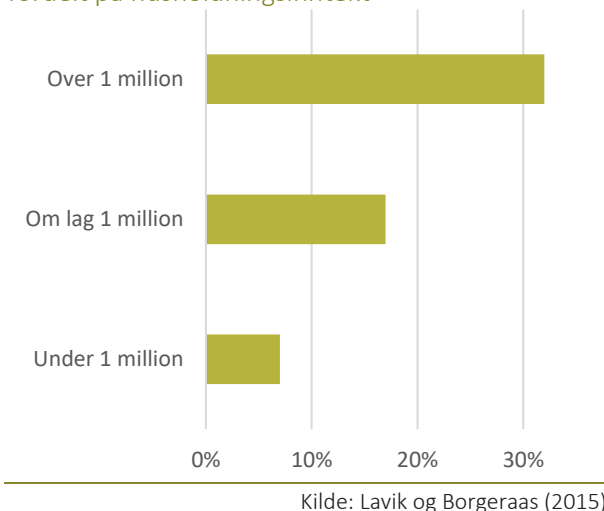
En klar overvekt av kjøperne er husstander uten barn (71 prosent) og halvparten er over 50 år. Studien konkluderer med at resultatene indikerer at typiske kjøpere av renholdstjenester i hjemmet i Norge er «veletablerte» husholdninger (Andersen mfl., 2016, s. 113).

Lavik & Borgeraas (2015) sin undersøkelse viser at det i hovedsak er husholdninger med samlet inntekt over 1,4 millioner kroner årlig som kjøper hverdags-tjenester i hjemmet. Flere enn hver tredje husholdning med inntekt på over 1 million kroner har kjøpt renholdstjenester i løpet av det siste året, jf. figur 2.1. For husholdninger med mindre enn 1 million kroner i inntekt er andelen syv prosent.

Lavik & Borgeraas (2015) konkluderer med at renholdstjenester i hjemmet fortsatt er lite utbredt og at det først og fremst er husholdninger i det øvre inntektssjiktet som er representert blant kjøperne. Det framstår imidlertid som en trend at større deler av befolkningen etterspør tjenester som kan gjøre hverdagen enklere, jf. figur 2.1.

Bransjeorganisasjonene selv finner at de fleste forbrukerne av renholdstjenester (om lag 2/3) kjøper tjenester annenhver uke. I tillegg observerer de at kjøperne av renholdstjenester kjennetegnes ved å ha høy utdanning.

Figur 2.1 Andel som har brukt penger på renholdstjenester i hjemmet i løpet av de siste 12 måneder, fordelt på husholdningsinntekt

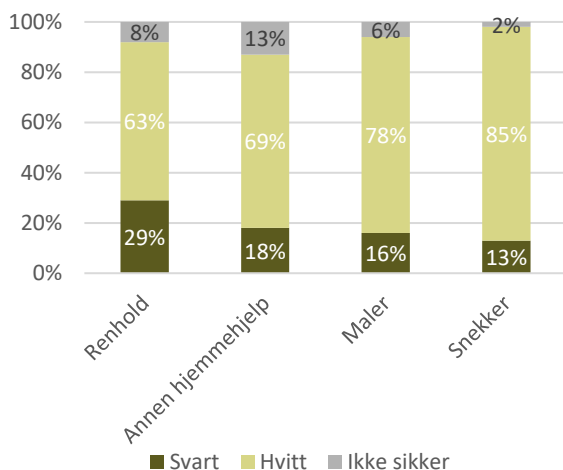


2.3 Høy andel svart arbeid innen renhold

Skatteetatens forbrukerundersøkelse har som mål å kartlegge holdninger til og kjøp av svart arbeid på tvers av ulike tjenester. I undersøkelsen oppgir nærmere 30 prosent av de som har kjøpt renholdstjenester at de har kjøpt tjenesten svart, jf. figur 2.2. Renhold er den tjenesten i undersøkelsen som klart oftest kjøpes svart, som andel av alle kjøp. 8 prosent av respondentene svarte «ikke sikker» på spørsmålet om tjenesten ble kjøpt svart eller hvitt. Dette kan indikere at over 30 prosent er kjøpt svart. Neste tjenestetype på listen er annen hjemmehjelp (herunder blant annet barnepass), hvor 18 prosent oppgir å ha kjøpt tjenesten svart.

Samlet oppgir 50 prosent av forbrukerne at tjenesten ble utført av en virksomhet. Av disse hadde kun 8 prosent kjøpt tjenesten svart. Det tyder på at tjenester kjøpt fra virksomheter sjeldnere er svart.

Figur 2.2 Ble tjenesten kjøpt svart eller hvitt?



Kilde: Opinion (2018).

På den andre siden er renhold en av næringene hvor høyest andel oppgir at tjenesten ble utført av venner, familiemedlemmer eller andre, og her er andelen svart arbeid betydelig høyere. 55 prosent har heller ikke mottatt faktura for arbeidet.

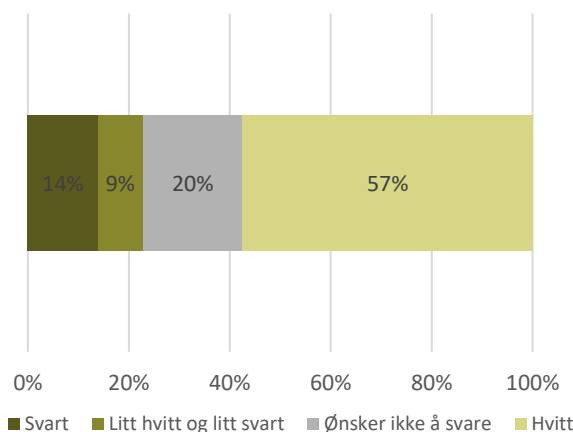
Figur 2.3 oppsummerer svar gjengitt i Andersen mfl. (2016) på om respondentene kjøpte renholdstjenestene svart eller hvitt. Forfatterne legger til grunn at alle som ikke oppgir å ha kjøpt renholdet hvitt har kjøpt helt eller delvis svart. Legger man sammen andelene som ikke svarer at de har kjøpt renhold hvitt finner vi at 43 prosent av forbrukerne kjøper renholdet i hjemmet helt eller delvis svart.

Undersøkelsene til Andersen mfl. og Skatteetaten gjennomføres jevnlig. I tillegg er det gjennomført andre undersøkelser mer sporadisk.

I en spørreundersøkelse gjennomført i 2015 av YouGov for Tankesmien Agenda svarer hele 48 prosent av respondentene som hadde kjøpt renholdstjenester, at disse tjenestene var kjøpt svart. Totalt var det 11 prosent som hadde kjøpt renhold.

³ Klikk [her](#) for å lese artikkelen i Aftenposten.

Figur 2.3 Andel som kjøper renhold svart, hvitt, litt hvitt og litt svart



Kilde: Andersen mfl. (2016).

En undersøkelse gjennomført av Aftenposten i 2019 finner at, av 2 300 lesere, betaler om lag halvparten under NOK 300 per time.³ Ifølge næringen selv tilsier denne prisen at tjenesten tilbys svart. 18 prosent betaler under 200 per time, hvilket innebærer at tilbyderen ikke kan forholde seg til allmenngjort tariffavtale.

På tross av resultatene fra spørreundersøkelsene over er det usikkerhet knyttet til hvor stor andel av renholdstjenestene som omsettes i det svarte markedet. Resultatene avhenger både av at respondentene svarer oppriktig på spørsmålene og at de har en riktig forståelse av situasjonen. Selv i anonymiserte spørreundersøkelser kan respondentene være motvillige til å svare at de kjøper tjenester på ulovlig vis. Husholdninger kan også ha kjøpt tjenester svart uten å være klar over det selv. Resultatene fra spørreundersøkelsene må dermed ansees som *nedre anslag* for andelen av forbrukerne som kjøper renholdstjenester svart.

Både Skatteetatens forbrukerundersøkelse og Andersen mfl. (2016) kartlegger årsakene til at forbru-

kerne kjøper tjenester svart. I begge undersøkelsene oppgir respondentene at «det var billigst» som viktigste årsak til å kjøpe svart. De som betaler hvitt, oppgir moralske eller etiske grunner for å betale skatt og moms. Noen opplever et sosialt press og ønsker ikke risikoen for å bli avslørt hvis de kjøper renhold svart.

Andre årsaker til at renhold kjøpes svart er at det sees på som en vennetjeneste, at det er enkelt å komme i kontakt med tilbyderne og at kvalitetsforskjellene opplevs som små.

Et annet moment er at 46 prosent av respondentene i Skatteetatens forbrukerundersøkelse er helt eller delvis enige i at «Noe svart arbeid i private hjem er akseptert av samfunnet». Sannsynligvis inkluderes renholdstjenester i manges oppfatning om svart arbeid i private hjem.

2.4 Kostnadene ved bruk av svart arbeid

Det er store samfunnsmessige kostnader knyttet til svart arbeid. Svart arbeid bidrar til å undergrave den norske arbeidslivs- og samfunnsmodellen, herunder også velferdsstaten. Svart arbeid kan også ha negative konsekvenser for den enkelte arbeidstaker, arbeidsgiver og oppdragsgiver..

I dette kapitlet drøfter kort vi noen av konsekvensene av svart arbeid, for den enkelte og samfunnet. Fordi de samfunnsmessige kostnadene av ulovlig rengjøringsvirksomhet er store, er det også innført en rekke tiltak for å motvirke svart arbeid i næringen. Disse presenteres i kapittel 4.

Den norske modellen undergraves

Den norske velferdsstaten bygger på et spleiselag mellom alle aktørene i det norske samfunnet. Der som noen velger å unndra skatter og avgifter blir det mindre ressurser til så vel offentlige goder som overføringer. Skatter og avgifter er finansierings-

grunnlaget for goder som veier, skoler, sykehus og andre tjenester som tilbys av det offentlige.

Utkonkurrering av seriøse aktører

Arbeidsgivere som ikke følger lover og regler har potensielt store konkurransefortrinn i markedet. Virksomheten kan redusere sine kostnader, for eksempel ved å omgå lov om allmenngjøring i næringen, unndra arbeidsgiveravgift eller ikke følge arbeidsmiljøloven, folketrygdloven, ferieloven eller yrkesskadeforsikring.

Virksomheter som driver ulovlig, konkurrerer dermed ikke på like vilkår som virksomheter som opererer på riktig side av loven. Dette skaper en konkurransevridning i markedet hvor lovlydige aktører utkonkurreres av useriøse aktører.

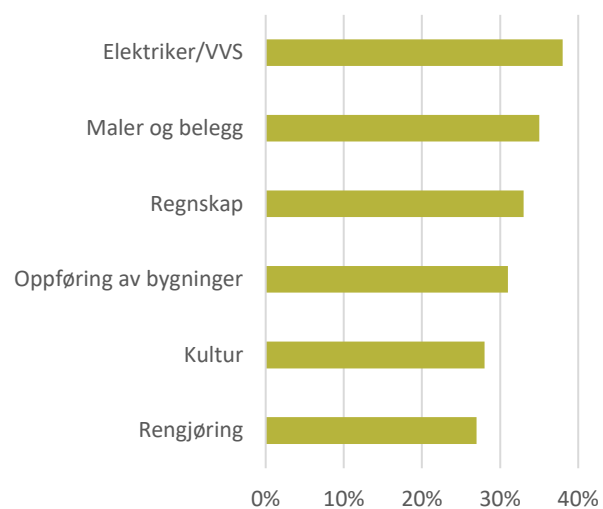
Skatteetatens undersøkelse om etterlevelse av regelverket, rapportering og opplevd oppdagelsesrisiko (SERO) kartlegger virksomhetslederens erfaringer og syn på forholdene i deres næring. Om lag halvparten av virksomhetslederne innen rengjøringsvirksomheter er enige i påstanden at «min virksomhet må ofte konkurrere mot virksomheter som har et lavere kostnadsnivå fordi de driver svart eller på annen måte unndrar skatter og avgifter». Andelen er imidlertid redusert noe, sammenlignet med tidligere år. Merk at denne undersøkelsen er av hele næringen rengjøringsvirksomhet, hvor hoveddelen av virksomhetene er rettet mot proffmarkedet.

I Virkes egen undersøkelse blant medlemmer beskriver samtlige at svart arbeid er et utbredt problem i forbrukermarkedet.

Konkurranse med useriøse aktører henger sannsynligvis tett sammen med opplevd risiko for at ulovlig aktivitet oppdages. 27 prosent av virksomhetslederne i rengjøringsvirksomheter mener det er liten sannsynlighet for at ulovlig aktivitet oppdages, jf. figur 2.4.

Respondentene mener årsaken til at ulovligheter ikke oppdages er at skattemyndighetene har for få ressurser og at det ikke gjennomføres nok kontroller.

Figur 2.4 Andel som mener det er liten sannsynlighet for at skatteunndragelser i næringen oppdages



Kilde: Skatteetaten (2018)

Som nevnt er det i vår sammenheng viktig å merke seg at virksomhetslederne som svarer for rengjøring trolig primært er virksomhetsledere innen proffmarkedet. Årsaken er at det innen forbrukermarkedet er det svært få virksomhetsledere å spørre. Kontrollaktiviteten i forbrukermarkedet er ukjent, men trolig svært lav. Arbeidstilsynet bekrefter imidlertid overfor DN at de ikke gjennomfører tilsyn i private hjem.⁴

Kontroller av det private renholdsmarkedet er langt mer utfordrende og kostbare å gjennomføre. Utøvere av svarte renholdstjenester har dermed en meget lav risiko for å bli oppdaget.

Dårligere arbeidsvilkår for arbeidstakere

Partene i det norske arbeidslivet har lang tradisjon for å samarbeide om en stabil utvikling av lønn og andre arbeidsvilkår i det norske arbeidslivet. Rettighetene arbeidstakere har opparbeidet over tid er imidlertid knyttet til aktivitet i det formelle arbeidslivet.

Personer som jobber svart mister blant annet rettigheter knyttet til pensjonsoppsparing, feriepenger, lønn under sykdom, oppsigelsesvern og arbeidsledighetstrygd. Dersom etterspørselen etter arbeidstakerens tjenester bortfaller kan det også være vanskeligere å dokumentere arbeidserfaring og ha referanser, dersom det oppstår et behov for å søke ny jobb.

Det kan også tenkes at en stor gruppe arbeidstakere som står utenfor det formelle arbeidslivet kan føre til lavlønnkonkurranse og eventuelt sosial dumping.

Innen renhold er det ulovlig å tilby tjenestene til lønn under allmenngjort timelønnen. Aktørene som opererer utenfor det formelle arbeidslivet, kan derfor potensielt konkurrere ytterligere på lønnsvilkår.

⁴ Klikk [her](#) for å lese artikkelen som ble publisert i DN.

3 Flere tiltak mot svart arbeid innen renhold

Gitt resultatene fra undersøkelsene referert til over og erfaringen fra virksomheter i næringen og interesseorganisasjonene er det over tid innført flere tiltak for å bedre forholdene innen renhold. Dette for å hindre at fellesskapet opplever inntektstap, næringers omdømme svekkes og at konkurranseforhold for seriøse aktører, både på innkjøps- og tilbydersiden, blir vanskelige og urettferdige.

Under går vi kort gjennom ulike tiltak som er innført for å bedre forholdene for både virksomheter, arbeidstakere og kunder innen renhold. Appendiks A inneholder en mer detaljert oversikt over tiltakene.

3.1 Innførte tiltak

Renhold har vært et prioritert satsingsområde hos Arbeidstilsynet og andre relevante aktører over flere år.⁵ For å redusere omfang av svart arbeid og annen useriøsitet innen renhold, og andre risikonæringer, har både reguleringer og kontrolltiltak blitt skjerpet. Samtidig har samarbeidet mellom de ulike kontrollmyndighetene blitt styrket og arbeidslivets parter har gjennomført satsninger.

Følgende er tiltak innført for å bekjempe useriøsitet innen renhold:

- Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsvirksomheter
- Godkjenningsordning for renholdsvirksomheter
- HMS-kort
- Skattebetalingslovens bestemmelse om medansvarlighet
- Informasjonsdeling og samarbeid mellom relevante aktører
- Treparts bransjeprogram

Det er ingen lovbestemt minstelønn i Norge, og det er derfor i utgangspunktet lovlig å drive lavlønnskonkurranse i det norske arbeidsmarkedet. Normalt er det organiserte arbeidstakere og -givere som inngår avtale om vilkår for lønn og andre arbeidsforhold gjennom egne forhandlinger.

Allmenngjøring av tariffavtale innebærer at deler av tariffavtalen er bindende for alle aktører i næringen. På den måten setter allmenngjorte tariffavtaler minstekrav til lønn og andre arbeidsvilkår. Konsekvensen av allmenngjøring er at arbeidstakere i virksomheter som utfører renhold skal minst få minst 187,66 kroner per time per september 2018. I tillegg skal arbeidstakeren ha et tillegg på minst 26 kroner per time ved arbeid utenfor alminnelig arbeidstid. Allmenngjøringsforskriften legger dermed klare føringer også for minsteprisen på renholdstjenester.

Alle virksomheter som tilbyr renholdstjenester til en tredjepart skal være godkjent av Arbeidstilsynet.⁶ For å bli godkjent må tilbyderen være tilknyttet en godkjent bedriftshelsetjeneste, oppfylle kravene til vernetjenesten, ha skriftlige arbeidsavtaler for alle ansatte i tråd med arbeidsmiljø- og allmenngjøringsloven og ha en ordning som sikrer arbeidstakerne økonomisk kompensasjon i tilfelle yrkesskade.

Det er ulovlig både å kjøpe og selge renholdstjenester uten at tilbyderen har offentlig godkjenning. Dette gjelder både dersom kunden er en privat husholdning eller en virksomhet.⁷

I tillegg til kravene virksomheter må oppfylle for å bli godkjente i Renholdsregisteret må alle renholdere bære HMS-kort. HMS-kortet viser hvilken virksom-

⁵ For satsningsområdene for 2019 er imidlertid renhold ikke lenger nevnt spesifikt, men eksempelvis arbeidslivskriminalitet er et prioritert område.

⁶ Også virksomheter som leier ut personell som utfører renholdstjenester.

⁷ Godkjenningsordningen ble første gang innført i 2012. I utgangspunktet var det kun kommersielle aktører som kjøper renholdstjenester som plik-

tet å sjekke at tilbyderen er godkjent i Renholdsregisteret. Fra 1. juli 2018 plikter imidlertid også private husholdninger å kontrollere at tilbyderen av tjenesten er godkjent. Det var imidlertid uansett ulovlig for renholdsvirksomheter å selge sine tjenester til forbrukere.

het arbeidstakeren jobber for og hvem de er. Eldring mfl. (2011) konkluderer med at ordningen med HMS-kort har virket etter hensikten ved at HMS-kortet muliggjør mer effektive og målrettede kontroller. Eldring mfl. (2011) peker videre på at ordningen gir mer effektiv håndhevelse av regelverket, og bedre etterlevelse av regelverket.

Personer som kjøper tjenester, for eksempel håndverkertjenester, vaskehjelp, biloppretting og lignende, kan gjøres medansvarlig for inntektsskatt, trygdeavgift og merverdiavgift som den næringsdrivende har unndratt. Privatpersoner kan bli medansvarlige dersom vederlaget overstiger 10 000 kroner og ikke er betalt via bank.

Det er svært utfordrende å sikre etterlevelse av tiltakene nevnt over, særlig ved kjøp av renholdstjenester i private hjem. Årsaken er at det er svært kostbart og vanskelig å kontrollere kjøp av tjenester i private hjem.

Det er imidlertid også innført en rekke tiltak som søker å styrke informasjonsdelingen og samarbeidet i arbeidet mot svart arbeid og annen arbeidslivskriminalitet. Tiltakene inkluderer informasjonsdeling mellom kontrolletatene, utvidelse av det regionale og lokale samarbeidet mellom etatene, opprettelse av servicesenter for utenlandske arbeidstakere og innføring av regionale verneombud i renhold.⁸

Treparts bransjeprogram er et ytterligere samarbeidstiltak, som har som formål å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til å samarbeide om å gripe fatt i observerte utfordringer med arbeidsforhold og -miljø. Partene i programmet samarbeider om ulike informasjonskampanjer og jobber kontinuerlig med utforming av eventuelle nye

eller justerte tiltak i næringen for å sikre bedre etterlevelse av regelverket.

3.2 Tiltakenes virkning er usikker

I evaluering av tiltakene konkluderes det med en positiv virkning (Andersen mfl. 2016, Trygstad mfl. 2018 og Bjørnstad mfl., 2015). Utfordringene ville altså vært større uten de iverksatte tiltakene.

For å vurdere om et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt er det imidlertid viktig å vurdere både den samfunnsmessige nytten og kostnaden ved tiltak, samt hvorvidt offentlige midler kunne ha vært brukt annerledes for å oppnå større effekt. Kostandene ved allerede gjennomførte tiltak er i liten grad analysert.

Gjennomførte tiltak har heller ikke vært sterke nok til å fjerne all useriøsitet. I 2018 førte for eksempel over halvparten av Arbeidstilsynets tilsyn innen rengjøringsvirksomhet til en reaksjon.⁹

Arbeidstilsynets tilsynene har vært rettet mot proffmarkedet, og ikke markedet for private renholdstjenester. Det er langt vanskeligere å føre tilsyn med forbrukermarkedet og det er dermed god grunn til å tro at forbrukermarkedet i dag er preget av useriøse aktører.

Det er flere grunner til at det framstår som enkelt å opprettholde tilbud av svarte renholdstjenester. For det første er kontrolltiltak rettet mot næringslivet, ikke mot husholdninger. Kravene stilt til virksomheter som kjøper renholdstjenester har lenge vært relativt strenge, mens private husholdninger har hatt lite juridisk ansvar. Husholdninger har for eksempel inntil 2018 kunnet kjøpe renholdstjenester av virksomheter som ikke er godkjent. Husholdninger er

⁸ Ordningen med regionale verneombud har til formål å styrke virksomhetenes HMS- og vernearbeid og bidra til at det opprettes velfungerende vernetjeneste i tråd med kravene i arbeidsmiljøloven. I dag har både

bygge- og anleggsbransjen og hotell-, restaurant- og renholdsbransjen regionale verneombud.

⁹ Det ble totalt gjennomført 513 tilsyn i 2018. Ved 271 av disse ble det en reaksjon, og totalt antall reaksjoner var 548.

heller ikke nå omfattet av påseplikten, som innebærer at det ikke stilles krav til å etterse at de lønns- og arbeidsvilkår som følger av forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renhold følges.¹⁰

For det andre er det svært utfordrende og kostbart å kontrollere husholdninger. Dermed vil også avskrekkende tiltak ha begrenset effekt på kjøp av renholdstjenester i private hjem. Lovbryternes «forventede straff» kan beskrives som en funksjon av straffereaksjonens omfang og risikoen for at ulovlig aktivitet oppdages. Med svært liten risiko for å bli avslørt svekkes tiltakenes avskrekkende effekt. På grunn av høye kostnader anses heller ikke et økt omfanget av kontroller av renholdstjenester i forbrukermarkedet som en realistisk løsning for å begrense svart arbeid.

Som følge av manglende mulighet for å kontrollere private husholdninger kan det argumenteres for at tiltak som øker husholdningers insentiv til å opptre lovlig er mer hensiktsmessig, enn tiltak som søker å begrense svart arbeid ved avskrekking. Dette kan

for eksempel være informasjonskampanjer som synliggjør baksidene ved svart arbeid. Et annet alternativ er en ordning med skattereduksjon.

Da effekten av tiltakene er usikre, særlig på markedet for renholdstjenester i hjemmet, og omfanget av svart arbeid innen renholdstjenester fremdeles ansås å være omfattende har det blitt tatt til orde for å innføre en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet. Ordningen skal i hovedsak bidra til å styrke insentivet til å kjøpe tjenestene hvitt ved å redusere gevinsten ved å kjøpe tjenestene svart. Ordningen kan også bidra til at andre tiltak i større grad etterleves. Eksempelvis vil en ordning som gir en økonomisk gevinst til husholdninger gi husholdningene et styrket insentiv til å sjekke om tilbyderen av renholdstjenester er godkjent fordi det vil være en forutsetning for å kunne få tjenesten billigere.

Hvordan skattereduksjonsordningen kan utformes beskrives i kapittel 4. I kapittel 5 drøftes mulige virkninger av en skattereduksjonsordning.

¹⁰ Påseplikten innebærer at kjøper av renholdstjenester skal ha systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at renholdsleverandøren tilbyr sine ansatte lønns- og arbeidsvilkår i henhold til forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter (§ 6 i forskrift om

informasjons- og påseplikt og innsynsrett). Påseplikt for kjøper av renholdstjenester gjelder bare der hvor kjøper driver næringsvirksomhet og dersom renholdsleverandøren ikke bruker underleverandører.

4 Utforming av en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet

En skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet er et mulig offentlig virkemiddel for å stimulere til mer ordnede forhold i denne delen av arbeidsmarkedet. Målet er at en skattereduksjon skal bidra til at både tilbydere og etterspørrere i markedet for renholdstjenester holder seg på den riktige siden av loven.

Ved utforming av enhver offentlig støtteordning må det tas hensyn til både samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader som følger med ordningen. Ønsket er at summen av gevinstene er større enn kostnadene, men dette er ikke nødvendigvis et absolutt krav for at en ordning skal innføres.

Dette kapittelet innledes med en kort drøfting av hvilke hensyn som må tas i utformingen av en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet. Deretter presenteres kort skatteincentivordningen for renholdstjenester i våre naboland.

Kapittelet avsluttes med en drøfting av hvordan et fradrag med utgangspunkt i den svenske modellen kan innføres i Norge.

4.1 Hensyn som må tas ved utforming av en skattereduksjonsordning

Når en offentlig finansiert støtteordning vurderes innført er det en rekke hensyn som må ivaretas. Det er behov for å anslå antatte gevinster, kostnader og fordelingsvirkninger (hvem mottar og hvem betaler).

Provenytap og administrative kostnader

Skattereduksjon for kjøp av renholdstjenester i hjemmet er en form for indirekte subsidie til husholdninger som kjøper denne type tjenester. I praksis får kjøperen støtte gjennom fradrag i skyldig skatt. Støtten er derfor en kostnad for staten gjennom reduserte skatteinntekter.

Når offentlige ordninger skal finansieres over statsbudsjettet har myndighetene i utgangspunktet to al-

ternativer; (i) Øke andre skatter for å finansiere ordningen; (ii) Redusere utgiftene til andre formål.

Hvor mye en offentlig ordning koster staten, og gjennom det samfunnet, omtales som *provenytap*. En ordning med stort provenytap vil naturligvis ha større fotavtrykk i offentlige budsjettene, og vil normalt medføre strengere krav til mål og effekter av ordningen.

Størrelsen på provenytapet som følger av en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet vil avhenge av hvor mange som benytter seg av ordningen, prisen på renholdstjenester og hvordan ordningen innrettes med størrelse på skattereduksjon og eventuelt tak på ordningen. Med skattereduksjon menes en direkte reduksjon i utlignet skatt, hvilket ikke skal forveksles med et fratrukk i skattbar inntekt. Sistnevnte vil kun gi en netto skattereduksjon tilsvarende marginals-katten.

I tillegg til provenytapet følger det andre *administrative kostnader* med offentlige ordninger. I forbindelse med denne skattereduksjonsordningen består disse av kostnader husholdningene, virksomheter og myndigheter har knyttet til administrasjon og bruk av ordningen.

Avhengig av hvordan ordningen innrettes vil husholdningene og virksomhetene dele de administrative kostnadene ved bruk og rapportering av kostnader som gir rett til skattereduksjon. Myndighetene påføres kostnader til godkjenning, kontroll og registrering av skattereduksjon. Særlig viktig vil det bli å kontrollere at ordningen ikke misbrukes. Misbruk kan for eksempel skje gjennom at virksomheter registrerer andre husholdningsrettede tjenester som renhold eller at kostnadene av renholdstjenester overdrives. I så fall vil ikke samfunnets kostnader til ordningen gjenspeile hva som ønskes støttet (som kjøp av renholdstjenester).

Ordningens gevinster må overstige kostnadene

Kostnadene omtalt ovenfor må sees i sammenheng med gevinstene som følger av å innføre en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet. Uavhengig av om kostnadene er høye kan det være fordelaktig for samfunnet å innføre ordningen, dersom gevinstene er tilstrekkelig store. Analysen må ta hensyn til både målbare og ikke-målbare gevinster som følger av en ny ordning.

Det er sannsynlig at en ordning med skattereduksjon av husholdningers kjøp av renholdstjenester vil ha ulike og sannsynligvis sammensatte gevinster for samfunnet. I tillegg til størrelsen på de samlede gevinstene er det relevant å vurdere hvordan disse fordeles mellom ulike grupper i arbeidslivet og samfunnet.

Skattereduksjonsordningen kan påvirke grupper i arbeidslivet ulikt, noe som har fordelingseffekter det må tas hensyn til.

Det fremste målet med en eventuell ny ordning er trolig å redusere omfanget av svart arbeid innen renhold. Gitt at aktørene i næringen forholder seg til allmenngjøringsforskriften vil dette sannsynligvis også redusere omfanget av sosial dumping og uetiske arbeidsforhold.

Karakteristikkene ved arbeidsoppgavene og sammensetningen av de som er sysselsatt innen renhold kan også gi gevinster i form av sysselsettingsmuligheter for utsatte grupper i arbeidsmarkedet.

En detaljert drøfting av mulige virkninger av en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet er tema i kapittel 5.

4.2 Den svenske ordningen

I Sverige er det innført to ordninger med skattereduksjon for husholdningenes kjøp av tjenester i hjemmet, kalt RUT (Rengöring, Underhåll, Tvätt) og ROT (Reparation, Ombyggnad, Tillbyggnad). I dette prosjektet rettes oppmerksomheten mot RUT-ordningen.

RUT ble introdusert i 2007 som en skattereduksjonsordning for forbrukeres kjøp av husholdningstjenester. RUT omfatter flere typer husholdningstjenester enn renhold, blant annet barnepass, flyttetjenester, snømåking og annet hagearbeid.

Innføringen av RUT-fradraget hadde flere ulike formål. Dels hadde ordningen som mål om å redusere omfanget av svart arbeid i markedet for husholdningsrettede tjenester. Ordningen hadde imidlertid også som formål å øke arbeidstilbudet fra både kvinner og menn, gjennom å gjøre det enklere å kombinere arbeids- og familieliv. I tillegg skulle ordningen øke deltakelsen og gi flere muligheter på arbeidsmarkedet for personer med lite formell utdanning (Prop. 2006/07:94, 2006).

RUT-ordningen gir kjøperen rett på skattereduksjon tilsvarende 50 prosent av arbeidskraftkostnadene. Kostnader til materialer, utstyr, reiser eller administrasjon relatert til arbeidet gir ikke rett på fradrag. Den enkelte forbruker kan maksimalt få fradrag tilsvarende SEK 50 000.¹¹ Vilkårene for å ha rett på fradrag er at kjøperen må ha fylt 18 år, være bosatt i Sverige og at personen betaler tilstrekkelig skatt for å få fradrag. Fradraget kan ikke overstige skyldig skatt.

Siden 2009 har ordningen fungert slik at tilbyderer av tjenesten trekke fra fradraget på fakturaen til kjø-

¹¹ Den svenske regjeringen økt maksimalgrensen fra SEK 25 000 til SEK 50 000 med virkning fra 1. juli 2019. Maksimalgrensen har også tidligere vært SEK 50 000, men ble halvert til SEK 25 000 i 2016.

peren. Når kjøperen har betalt kan personen eller virksomheten som har utført arbeidet kreve det samme beløpet utbetalt fra Skatteverket. Dersom kravet ikke innvilges av skattemyndighetene kan utføreren normalt kreve dette betalt av kunden, som ikke har oppfylt kravene til fradrag.

Kjøperen kan velge å hyre både virksomheter og privatpersoner til å utføre arbeidet. Dersom en privatperson utfører arbeidet må kjøperen fylle ut en forenklet arbeidsgiverdeklarasjon. Skattereduksjonen tilsvarer i dette tilfellet arbeidsgiveravgiftene som beregnes i den forenklede arbeidsgiverdeklarasjonen. Dette impliserer at kjøperen i stor grad får samme ansvar som en tradisjonell arbeidsgiver.

Oppsummert har ordningen disse egenskapene:

- Kjøper kan få skattereduksjon tilsvarende 50 prosent av arbeidskraftkostnadene. Skattereduksjonen kan maksimalt være SEK 25 000.
- På kundens faktura er fradraget allerede trukket fra, som reduserer summen på fakturaen.
- Utføreren rapporterer kjøpet og krever fradraget utbetalt av Skatteverket.
- Skatteverket vurderer, og eventuelt innvilger, kravet. Utbetaler kravet til utfører og registrerer skattereduksjonen i kjøperens selvangivelse.

Som framgår av punktlisten skjer stort sett alt det administrative arbeidet automatisk for kjøperen, som kun opplever et lavere fakturabeløp.

4.3 Den finske ordningen

I Finland har en fradragsordning for kjøp av tjenester i hjemmet eksistert i ulike former siden 2001. Hensikten med ordningen var å øke sysselsettingen ved å la tjenestetilbydere utføre arbeid som befolkningen tidligere har gjorde selv.

Den finske og svenske ordningen er samlet sett utformet relativt likt. Også i Finland har kjøperen rett

på skattereduksjon tilsvarende 50 prosent av arbeidskraftkostnadene, kostnader til materialer, utstyr og reise omfattes ikke av ordningen. Skattereduksjonen er på maksimalt € 2 400 per person, og innvilgelse av fradraget forutsetter at personen betaler tilstrekkelig skatt. Det er imidlertid en egenandel på € 100 i det fradragsberettigede beløpet.

Det er imidlertid også noen forskjeller mellom de to ordningene. I Finland er kjøperen ansvarlig for å kreve skattereduksjonen fra myndighetene, og denne kommer inn som fradrag i selvangivelsen.

Både virksomheter og privatpersoner kan utføre tjenesten. Virksomheter må imidlertid være registrert i «Förskottsuppbördsregistret», og det er kjøpers ansvar å sjekke at virksomheten er registrert. Registeret sikrer at det skattes på riktig måte av det fakturerte beløpet.

Alternativt kan kjøperen ansette en renholder direkte. I slike tilfeller har kjøperen tilsvarende ansvar som en ordinær arbeidsgiver (VeroSkatt, 2019).

4.4 En mulig norsk ordning for skattereduksjon

En ordning med skattereduksjon for kjøp av renholdstjenester kan utformes på ulike måter, og det er mulig å gi reduksjon i skatt til kjøper eller selger. Det spiller i utgangspunktet ingen rolle om det er kjøper eller selger som får skatteletten, fordi fordelingen av skatteletten bestemmes av interaksjonen mellom kjøpere og selgere i markedet for renholdstjenester.

Utgangspunktet for dette prosjektet er, som omtalt i innledningen, å utrede virkningen av en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i private hjem med utgangspunkt i lignende ordninger i Sverige og Finland.

Basert på sammenstillingen av de to ordningene over er vil en tilsvarende norsk ordning kunne ha følgende vilkår for å gi rett til skattereduksjon:

- Skatteyteren må ha fylt 18 år
- Kjøper må være bosatt i Norge
- Kun renholdstjenester gir rett til skattereduksjon
- Arbeidet må utføres på kjøpers bosted
- Kjøper må kunne framvise dokumenterbare kostnader til renholdsarbeid
- Skattereduksjonen kan ikke overstige skattyters skyldige skatt
- Kjøp av renholdstjenester fra både virksomheter og privatpersoner gir rett på skattereduksjon

Både i Sverige og Finland omfatter skattereduksjonsordningene flere husholdningstjenester enn renhold. Den norske ordningen som drøftes i dette prosjektet er imidlertid avgrenset til kun å gjelde kjøp av renholdstjenester. Ut over dette tilsvarer vilkårene listet opp over en kombinasjon av de finske og svenske modellene.

Når det gjelder ordningens størrelse, er det både i Sverige og Finland satt en maksimalgrense for skattereduksjonen per person. I Sverige ble maksimalgrensen hevet til SEK 50 000 sommeren 2019. I Finland er grensen € 2 400. Nå tilsvarer altså den maksimale skattereduksjonen om lag NOK 25 000 i begge landene. Det må vurderes om dette er en hensiktsmessig maksimalgrense også i Norge.

På den ene siden har Norge generelt høyere lønnskostnader enn både Finland og Sverige. I 2018 var gjennomsnittlig månedslønn blant renholdere i Sverige om lag SEK 23 000. I Norge var gjennomsnittslønnen rundt NOK 30 000. Dette taler isolert sett for at maksimalgrensen i Norge bør være høyere.

På den annen side omfatter imidlertid de svenske og finske ordningene betydelig flere typer husholdningsrettede tjenester. Dersom den norske ordningen avgrenses til kun å gjelde renholdstjenester kan dette være et argument for å redusere maksimalgrensen.

Et ytterligere alternativ for å begrense ordningens omfang, samt å gjøre den mer målrettet mot å bekjempe svart arbeid, kan være å begrense ordningen til å gjelde kjøp fra virksomheter, også enkeltpersonforetak, som er godkjent av godkjenningsordningen. Slik vil ordningen sannsynligvis i større grad bidra til en reduksjon i omfanget svart arbeid ved å styrke husholdningers insentiv til kjøp av renholdstjenester fra seriøse virksomheter.

[En skattereduksjonsordning vil innføre et nytt element i det norske skattesystemet](#)

I Norge er det gjennomført en offentlig utredning om innføring av en skattereduksjonsordning for husholdninger for kjøp av tjenester som ofte gjennomføres i form av svart arbeid blir vurdert (NOU 2009: 4). Utredningen anbefaler ikke bruk av skattesystemet som et virkemiddel for å redusere omfanget av svart arbeid. Begrunnelsen for dette er at svart arbeid fortsatt vil være billigere enn hvitt arbeid, at fratrekket også vil omfatte tjenester som allerede i dag utføres hvitt, at det kan ha uheldige fordelingseffekter (få indikasjoner på at lavinntektsushold uansett vil ha mulighet for å kjøpe de aktuelle tjenestene).

Videre har man i Norge et grunnleggende prinsipp om et bredt skattegrunnlag og færrest mulig fradrag som ikke er knyttet til opptjening av inntekt. Sistnevnte betyr at det kan være politisk vanskelig å få gjennom et slikt forslag.¹²

¹² Både den svenske og finske modellen for kjøp av renholdstjenester i hjemmet gir direkte skattereduksjoner. I det norske systemet er det mer vanlig å hensyn ta særlig hensyn i form av gi fradrag i skattbar inntekt,

enn i skyldig skatt. Når fradraget knyttes til skattbar inntekt vil verdien av skattereduksjonen avhenge av skattesatsen på alminnelig inntekt.

5 Mulige virkninger av en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet

I dette kapittelet drøfter vi mulige virkninger av å innføre en skattereduksjon for kjøp av renholdstjenester i hjemmet.

Kapittelet drøfter hvordan skattereduksjonen vil kunne påvirke omfanget av renholdstjenester i hjemmet, og fordelingen mellom svart og hvitt arbeid. Kapittelet vurderer også hvordan en skattereduksjon kan påvirke virksomhetenes lønnsomhet og arbeidsvilkår, herunder lønn og organiseringsgrad.

Videre drøfter kapittelet hvilke grupper i samfunnet som i størst grad vil dra nytte av skattereduksjonen, og spesifikt hvilken effekt ordningen kan tenkes å ha for integreringen av innvandrere og kvinners yrkesdeltakelse. Avslutningsvis gjennomføres en anslagsberegning av ordningens provenytpap.

Alle drøftingspunktene tar utgangspunkt i observasjoner fra tilsvarende ordning i Sverige. Vi vurderer også hvordan erfaringene og resultatene fra svenske studier er overførbare til det norske renholdsmarkedet.

5.1 Skattereduksjon kan redusere den svarte og øke den hvite delen av markedet

Valget mellom å kjøpe svart eller hvitt avhenger av om den skatten man sparer på å kjøpe svart overstiger kostnadene. Kostnadene kan være moralske kostnader eller usikkerheten som følger med å operere ulovlig.

Å innføre en skattereduksjonsordning vil redusere besparelsen ved å kjøpe og utføre arbeidet svart, slik at insentivet til å velge hvitt styrkes. Ordningen reduserer med andre ord den relative lønnsomheten av svart arbeid ved å redusere prisdifferansen mellom hvitt og svart arbeid.

Sverige har reelle erfaringer med en skattereduksjon knyttet til husholdningsrettet tjenester. Selv om det er forskjeller mellom Sverige og Norge, er neppe husholdningenes grunnleggende preferanser så forskjellige. Det er derfor sannsynlig at innføringen av en skattereduksjonsordning i Norge vil ha lignende virkninger på husholdningens etterspørsel som vi har sett i Sverige.

Økt hvit omsetning som følge av ordningen

Tillväxtanalys (2019) finner at den svenske ordningen har bidratt til en omsetningsvekst på 12 prosent i gjennomsnitt mellom 2009 og 2015, sammenlignet med lignende virksomheter som ikke har tilgang til å benytte RUT-fradraget.¹³

Hvor sensitive husholdningene er til prisendringer vil bestemme hvor mye det hvite markedet vil øke dersom prisen reduseres.

Tilbudet av renholdstjenester er sannsynligvis relativt fleksibelt som følge av at det stilles relativt få tilformell kompetanse for å utføre renhold. I tillegg er det mange som i dag står utenfor arbeidsmarkedet, enten fordi de finansieres av øvrig familie eller har rett til offentlige trygdeytelser. Mange av disse kan tenkes å være villige til å tilby sin arbeidskraft dersom de ble etterspurt.

Edvardsen mfl. (2017) finner i en spørreundersøkelse at om lag halvparten av respondentene (husholdninger som etterspør renhold) ikke var villige til å betale mer enn 200 kroner per time for renholdstjenester i hjemmet. Kun seks prosent mente at den korrekte timesprisen skulle være 500 kroner eller mer. Undersøkelsen indikerer at husholdningene er relativt prissensitive. Det er derfor naturlig å anta et økt omfang som følge av en prisreduksjon.

¹³ Virksomhetene som benyttes som sammenligningsgrunnlag (kontrollgruppen) tilbyr tjenester som ikke omfattes av ordningen, men som an-

setter personer med den samme type kompetanse som de som omfattes av fradraget.

For å kunne gi et omsetningsanslag for det hvite markedet som følge av en ordning med skattereduksjon må vi først ha oversikt over dagens omsetning av renholdstjenester i private hjem.

For å beregne dagens hvite omsetning tar vi utgangspunkt i spørreundersøkelsene gjennomført av Opinion (2018), Andersen mfl. (2016) og Lavik og Borgeraas (2015), som anslår at 8–12 prosent av private husholdninger kjøper renholdstjenester. I våre beregninger legger vi til grunn at 10 prosent av husholdningene kjøper renholdstjenester.

Spørreundersøkelsene finner at husholdningene som regel kjøper renholdstjenester to ganger per måned, eller 26 ganger per år. Tjenesten tar i gjennomsnitt to timer å utføre. Disse anslagene passer godt med bransjeorganisasjonenes egne oppfatninger.

I tillegg oppgir om lag 40 prosent av respondentene i de faste undersøkelsene at de *ikke* kjøper tjenesten hvitt, jf. kapittel 2.

Det er imidlertid viktig å merke seg at 40 prosent er et usikkert basert på spørreundersøkelser om personers tilbøyelighet til å kjøpe renholdstjenester svart. Det er ikke opplagt at alle svarer i tråd med faktisk adferd. Anslaget på 40 prosent svart kjøp av renholdstjenester i private hjem kan derfor sees på som et nedre anslag. For å anskueliggjøre usikkerhet om hvor stort omfang det er av kjøp av renhold svart i private hjem, gjør vi også beregninger basert på at 60 prosent av husholdninger kjøper tjenesten svart.

Det er grunn til å anta at timesprisen for svart arbeid er vesentlig lavere enn for hvitt. En undersøkelse av

priser på tilbydere av renholdstjenester indikerer store variasjoner i den svarte timesprisen, men et gjennomsnitt på i underkant av NOK 200.¹⁴

For renholdstjenester gjennomført hvitt anslår vi en kostnad på 400 per time. Anslaget er basert på en undersøkelse av prisene som tilbys av organiserte renholdsvirksomheter som tilbyr renholdstjenester til husholdninger.¹⁵ Timesprisen på 400 per time skal inkludere minstelønn på NOK 188 per time, arbeidsgiveravgift, pensjon, feriepenger, utstyr og administrasjon.

I Norge var det i 2018 om lag 2,4 millioner private husholdninger. Med resultatene fra spørreundersøkelsene over tilsier denne kundemassen en total hvit omsetning av renholdstjenester på om lag NOK 3 milliarder i 2018.¹⁶ Dette anslaget tar utgangspunkt i at 40 prosent handler renhold svart. Den svarte omsetningen tilsvarer da om lag en milliard. Dersom forutsetningen endres til at 60 prosent kjøpes svart, tilsvarer det en svart omsetning på 1,5 mrd. kroner.¹⁷

Fordi vi legger til grunn relativt store prisforskjeller mellom svarte og hvite renholdstjenester er det betydelige forskjeller i det svarte markedets andel av *aktivitet* og *omsetning*. Eksempelvis, med forutsetning om 40 prosent svart kjøp utgjør det svarte markedet 40 prosent av *aktiviteten* i markedet, men 25 prosent av den anslåtte *omsetningen* av private renholdstjenester (som følge av lavere svart enn hvit pris).

Tabell 5.1 oppsummerer omsetningsberegningene.

¹⁴ Kilder til gjennomsnitt er Finn Småjobber, Mittanbud og Anbudstorget.
¹⁵ Klikk [her](#) for å lese en studie gjennomført av Aftenposten om priser på renhold.

¹⁶ $0,6 \cdot 240\,000 \cdot 26 \cdot 2 \cdot 400$ milliarder = 3 milliarder.

¹⁷ $0,4 \cdot 240\,000 \cdot 26 \cdot 2 \cdot 200$ milliarder = 1 milliard.

Tabell 5.1 Anslag for størrelsen på det hvite og svarte markedet for renholdstjenester i 2018

Anslått andel husholdninger som kjøper renholdstjenester	10 %		10 %	
Anslått antall husholdninger som kjøper renholdstjenester	240 000		240 000	
Anslått årlig timebruk	52		52	
	Det hvite markedet	Det svarte markedet	Det hvite markedet	Det svarte markedet
Anslått timekostnad	400	200	400	200
Anslått andel av kjøpte renholdstjenester	60 %	60 %	40 %	60 %
Anslått omsetning	3 mrd.	1 mrd.	2 mrd.	1,5 mrd.
Anslått samlet omsetning av renholdstjenester	4 mrd.		3,5 mrd.	

Beregningene er gjennomført av SØA.

For beregningsmessige forhold benytter vi i det videre anslaget på 40 prosent som utgangspunkt. Vi vil imidlertid vise konsekvensene av et høyere anslag på svart omsetning når det kommer til provenyvirkinger av en mulig skattereduksjonsordning.

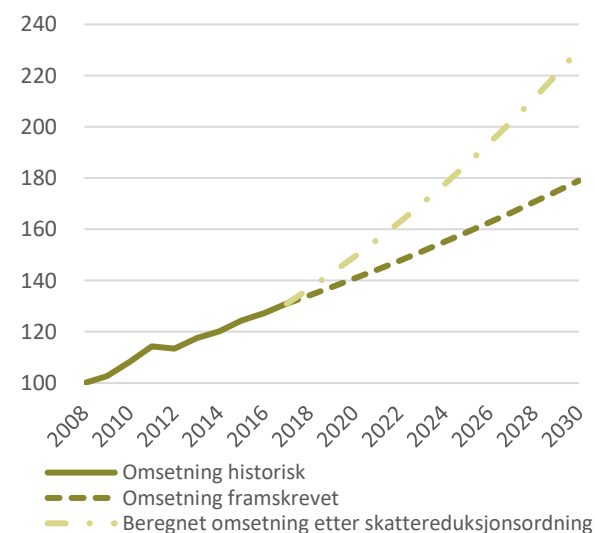
Som beskrevet i appendiks A, er etterspørselen etter renholdstjenester økende. I gjennomsnitt økte omsetningen for næringen rengjøringsvirksomhet årlig med 3 prosent mellom 2008 og 2017. Den målbare etterspørselen knytter seg primært til proffmarkedet, men underbygger like fullt at det er økende etterspørsel etter renholdstjenester i moderne økonomier.

Ifølge Tillväxtanalys (2019) har innføringen av RUT-fradraget ført til 12 prosent sterkere omsetningsvekst i virksomheter som har benyttet fradraget mellom 2009 og 2015. Legger vi til grunn samme utvikling dersom det innføres en skattereduksjonsordning, samt tar hensyn til en underliggende etterspørselsvekst, kan den hvite omsetningen i Norge anslås å utgjøre NOK 3,25 milliarder i 2020. Med samme vekst anslås omsetningen å utgjøre NOK 3,65 milliarder i 2022.

Figur 5.1 illustrerer historisk, mekanisk framskrevet og anslått effekt av en skattereduksjonsordning på omsetningen i rengjøringsbransjen i Norge fram mot 2030. Den mørkegrønne stiplede linjen illustrerer

vekst i omsetning dersom veksten forsetter i samme takt som gjennomsnittet for næringen rengjøringsvirksomhet de siste seks årene. Den lyse grønne linjen viser anslaget for omsetningsvekst gitt at det norske markedet hadde økt i samme grad som i Sverige etter innføringen av en skattereduksjonsordning.

Figur 5.1 Utviklingen i historisk, framskrevet og beregnet framtidig omsetning for rengjøringstjenester. Indeksert 2008=100.



Kilde: SSB og SØA

Merk at dersom personer som kjøper renholdstjenester svart, velger å oppgi at de ikke kjøper renholdstjenester i det hele tatt har vi ingen informasjon

om. I så fall ville det føre til at den anslåtte totalstørrelsen på markedet er undervurdert i tabell 5.1.

Tillväxtanalys (2019) finner også at sannsynligheten for at en virksomhet overlever øker dersom virksomheten benytter RUT-avdrag. Mellom 2009 og 2015 forsvant om lag 3 prosentpoeng færre av virksomhetene som benyttet seg av skattereduksjonen, sammenlignet med andre lignende virksomheter. Dette er en indikasjon på at RUT-ordningen bidrar til bedre lønnsomhet i bransjen.

Ordningen kan begrense omfanget av det svarte markedet

Det har vært klar positiv utvikling i holdningene til svart arbeid i Sverige siden RUT-ordningen ble innført. Hele holdningsendringen kan ikke tilskrives RUT- og ROT-ordningen, men ordningene har sannsynligvis hatt en positiv effekt.

Siden 2006 hadde andelen som tok avstand fra svart arbeid økt med 50 prosent i Sverige. I 2006 sa halvparten av det svenske folk at de tok avstand fra svart arbeid. Nå er det tre av fire som sier det samme. Bare 6 prosent av svenskene syntes i 2011 det var ok å jobbe svart, og en like liten andel ville unndra skatt hvis de fikk mulighet. I 2006 var det 14 prosent som i undersøkelsen sa at de ville gjort det samme.

Undersøkelsen viser også at færre kan tenke seg å jobbe svart. Det er særlig blant de som driver små og egne foretak at svart arbeid er blitt mindre attraktivt. I tillegg rapporteres det om at færre kjenner personer som enten jobber svart eller kjøper svart arbeid, enn de gjorde i 2006.

For rengjøringsbransjen spesielt er erfaringene at RUT-ordningen har hatt en klart positiv effekt på

størrelsen av det hvite markedet. For at veksten i det hvite markedet skal fortrenge det svarte markedet må imidlertid de som tidligere etterspurte og utførte tjenestene svart, nå handle hvitt.

Alternativt kan veksten skyldes nye aktører i markedet, både på etterspørsels- og tilbudssiden. I så fall vil den hvite omsetningen i markedet øke både i omfang og som andel av samlet omsetning, mens omfanget av det svarte markedet er uendret. Den nye etterspørselen må i så fall ha kommet fra husholdninger som tidligere utførte arbeidet selv. Tilbudet av arbeidskraft må ha kommet fra personer som tidligere stod uten arbeid eller som arbeidet i andre sektorer.

Den danske Hjemmeserviceordningen ble blant annet avvirket som følge av at omfanget av svart arbeid ikke ble beviselig redusert.¹⁸ Erhvervsfremmestyrelsen (2001) konkluderer med at ordningen så ut til å øke næringens totale omfang ved å tiltrekke seg en ny type husholdninger, som tidligere renholdte selv. I en spørreundersøkelse svarte 75 prosent at de tidligere utførte arbeidet selv, mens 10 prosent tidligere hadde kjøpt tjenesten svart (Erhvervsfremmestyrelsen, 2001). Slik bidro ordningen til å styrke næringens rolle som sysselsettingsmessig inkluderingsarena, men ikke til en vesentlig reduksjon i omfanget av svart arbeid.

Larsen (2006) finner imidlertid at omfanget av svart arbeid i Danmark økte i perioden hvor ordningen ble begrenset til å kun gjelde for eldre. Hypotesen som ble presentert var at husholdninger som hadde begynt å kjøpe renholdstjenester som følge av ordningen valgte å kjøpe disse svart når de ikke lenger hadde tilgang på ordningen.

¹⁸ I Danmark har det tidligere vært en lignende skattereduksjonsordning, Hjemmeserviceordningen. Ordningens formål var blant annet å redusere omfanget av svart arbeid, men ordningen ble avvirket i 2015 delvis fordi effektene på svart arbeid ikke ble vurdert som tydelige.¹⁸ Ordningen er

imidlertid erstattet av Håndværkerfradraget, som gir skattyter rett på fradrag opp til DKK 6 100 i 2019. Dette er en betydelig mer begrenset ordning enn den svenske og finske. Ordningen drøftes ikke særskilt i denne rapporten, men vil bli henviset til der det er relevant.

Skatteverket (2011) finner at 65 prosent av husholdningene i Sverige som kjøpte renholdstjenester i 2011 utførte renholdsarbeidet selv før ordningen med skattereduksjon eksisterte. 25 prosent kjøpte tjenesten hvitt og seks prosent hadde tidligere kjøpt tjenestene svart.

Antar vi at resultatene fra Sverige er overførbare til Norge kan vi forvente en reduksjon i det svarte markedet. Over anslo vi at omsetningen i det hvite markedet øker fra NOK 3 milliarder i 2018 til NOK 3,65 milliarder i 2022 med en skattereduksjonsordning. En del av denne veksten drives av at personer som tidligere kjøpte renholdstjenester svart går over til å kjøpe hvitt. Legger vi til grunn at seks prosent av de som kjøper tjenesten hvitt i 2022 tidligere kjøpte denne svart tilsvarer dette om lag NOK 109 millioner av den svarte omsetningen i 2018. I perioden 2018–2022 kan vi dermed anslå at omsetningen i det svarte markedet reduseres fra NOK 1 milliard til NOK 0,89 milliarder. Beregningene er oppsummert i tabell 5.2.

Tabell 5.2 Anslag for størrelsen på det hvite og svarte markedet for renholdstjenester i 2022. Forutsatt 40 prosent svart markedsandel.

	Det hvite markedet	Det svarte markedet
Anslått omsetning	3,65 mrd.	0,89 mrd.
Anslått samlet omsetning av renholdstjenester	4,54 mrd.	

Beregningene er gjort av SØA.

Basert på anslagene over utgjør det svarte markedet om lag 20 prosent av omsetningen i forbrukermarkedet for renholdstjenester i 2022, mot 25 prosent i 2018. Gitt forutsetningene over tilsvarer dette om lag 33 prosent av aktiviteten i markedet for renholdstjenester i hjemmet, mot 40 prosent i 2018.

Gjør vi samme beregninger med utgangspunkt i en forutsetning om 60 prosent markedsandel for svart-

arbeid i 2018, får vi at det svarte markedet vil stå for om lag 37 prosent i 2022, jf. tabell 5.3.

Tabell 5.3 Anslag for størrelsen på det hvite og svarte markedet for renholdstjenester i 2022. Forutsatt 60 prosent svart markedsandel.

	Det hvite markedet	Det svarte markedet
Anslått omsetning	2,43 mrd.	1,43 mrd.
Anslått samlet omsetning av renholdstjenester	3,86 mrd.	

Beregningene er gjort av SØA.

Det er usikkert hvordan størrelsen på det svarte markedet vil utvikles framover. Det kan tenkes at omfanget av det svarte markedet fortsetter å reduseres over tid. Det kan imidlertid også være at det oppstår en ny stabil likevekt mellom svart og hvitt arbeid. I denne likevekten kan det fortsatt være en betydelig mengde svart arbeid, men at det hvite markedet fortsetter å vokse.

I 2015 gjorde det svenske Skatteverket en større gjennomgang av hele renholdsnæringen og fant at den fremdeles er preget av useriøsitet. Om lag halvparten av de undersøkte rengjøringsvirksomhetene drives useriøst, blant annet ved å betale svarte lønninger (Skatteverket, 2015). Virksomheter har blant annet benyttet svart arbeidskraft, men betalt og rapportert skatt for andre og færre personer enn de som virkelig gjorde rengjøringsarbeidet. Dette har gitt virksomhetene en hvit fasade. Skatteverket (2015) trekker fram ytterligere holdningsendringer blant forbrukere som aller viktigst for å kunne bekjempe svart arbeid i næringen videre.

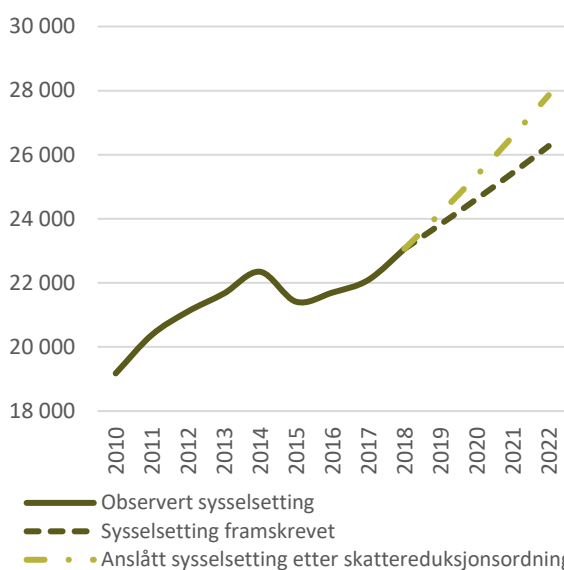
[Flere sysselsatte i den formelle delen av næringen](#)
Med økende omsetning følger normalt et behov for flere sysselsatte. Tillväxtanalys (2019) finner at sysselsettingen i den hvite delen av renholdstjenester i gjennomsnitt har økt med 9,2 prosent mer i virksomheter som har benyttet seg av fradraget i perioden 2009–2015, sammenlignet med kontrollgruppen.

Sysselsettingen innen rengjøring av bygninger har økt over tid, jf. appendiks A. I 2018 sysselsatte næringen om lag 23 000 personer og i gjennomsnitt har sysselsettingen vokst med om lag 3,3 prosent per år siden 2010.

Ved bruk av samme metode som for omsetning over kan vi anslå sysselsettingen i den registrerte delen av næringen i 2022.¹⁹

Dersom vi legger til grunn samme effekt på sysselsetting som i Sverige vil ordningen bidra til sysselsetting av nærmere 1 600 personer i 2022, ut over den framskrevne veksten i markedet.

Figur 5.2 Observert, framskrevet og anslått sysselsettingsutvikling i rengjøring av bygninger



Note: I 2015 ble det innført nytt rapporteringssystem i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. Det er derfor usikkert om sysselsettingsfallet i 2015 er reelt eller ikke.

Kilde: SSB, beregninger gjort av SØA.

5.2 Ordningen vil gi bedre arbeidsvilkår for renholdere

En ordning som bidrar til vekst i den lovlige delen av markedet vil ha positive virkninger på hele næringens arbeidsvilkår og produktivitet. Dette innebærer at økningen i seriøse aktører innenfor renhold som følger av skattereduksjonen, vil bidra til bedre arbeidsvilkår i næringen, uavhengig av om omfanget av svart arbeid reduseres vesentlig.

Med en ordning om øker den hvite delen av markedet vil flere aktører registrere sine virksomheter slik at myndighetene og arbeidslivets parter får større kontroll over hvem og hvor mange som er arbeider i næringen. Dette vil også føre til at en større andel av befolkningen kunne få tilgang til offentlige goder, som pensjon og trygd.

Identifisering av næringens aktører vil også øke arbeidstakernes mulighet å dokumentere egen arbeidserfaring noe som er viktig for eventuell overgang til annet arbeid.

I tillegg vil utføring av hvitt arbeid gjøre det lettere å organisere seg i fagforeninger, og på den måten blant annet motta beskyttelse mot sosial dumping og andre former for svake arbeidsvilkår.

En fradragsrett kan også føre til økt grad av profesjonalisering ved utførelsen av ulike oppgaver, ved at arbeidsoppgaver blir mer effektivt utført av profesjonelle. For bestilleren vil den frigjorte tiden kunne benyttes både til økt fritid eller utnyttes til økt arbeidsinnsats innenfor eget fagfelt.

¹⁹ Merk at vi ikke har mulighet til å skille ut hvor mange av næringens sysselsatte som arbeider med renhold i hjem, og dermed blir utgangspunktet for beregningene overdrivet.

5.3 Ordningen kan bidra til en bredere forbrukergruppe

En skattereduksjon på renhold i hjemmet vil være både en fordel for husholdninger som kjøper slike tjenester og for tilbydere av slike tjenester. I et normalt marked vil en lavere skatt medføre både at etterspørselen etter og tilbudet av tjenesten øker. Om det er etterspørselen eller tilbudet som øker mest avhenger av hvor mye pris betyr for henholdsvis tilbud og etterspørsel.

Eksistensen av svart arbeid indikerer at husholdningens prisfølsomhet er ganske stor. Det er usikkert hvor prisfølsomt tilbudet er. Er prisfølsomheten stor vil markedet øke relativt mye.

Lønnsnivået innen renhold er relativt lavt, sammenlignet med andre næringer. Det kan være at selv små lønnsøkninger vil bli møtt med en positiv økning i arbeidstilbudet. I så fall vil en økning i etterspørselen etter renhold i hjemmet som følge av skattereduksjon ikke påvirke prisen mye. Argumentet taler for at det er de som etterspør tjenesten som vil motta størstedelen av fordelene ved lavere skatt.

En skattereduksjon på renholdstjenester vil naturligvis kun tilfalle de husholdningene som kjøper tjenester (slik som lavere moms på mat, kultur og overnatting kun tilfaller de som kjøper slike varer og tjenester). Som følge av at skattereduksjonen gir lavere pris på renholdstjenestene vil fordelene tilfalle både de som kjøper lovlig omsatte tjenester i dag og nye som kommer til. For å forstå fordelingsvirkningene av en skattereduksjon er det nødvendig å identifisere hvilke typer husholdninger som sannsynligvis vil benytte seg av ordningen.

Det er i hovedsak husholdninger med over 1 million i samlet inntekt som kjøper renholdstjenester i dag. Halvparten av kjøperne er over 50 år.

Det er en del egenskaper ved en skattereduksjonsordning som tilsier at nye kjøpere av renholdstjenester vil ha en mer variert inntektsprofil enn det som er tilfellet i dag. Eksempelvis vil skattereduksjonen komme fra første krone (gitt innføring av tilsvarende ordning som i Sverige), hvilket innebærer at ordningen ikke favoriserer utvalgte forbrukergrupper.

Skatteverket (2011) finner at det i hovedsak var personer bosatt i større byer mellom 35 og 44 år, samt pensjonister, som kjøpte renholdstjenester i Sverige. I en ny undersøkelse gjennomført i 2015 har den klart største økningen i kjøp med skattereduksjon kommet blant eldre (Skatteverket, 2018). Nesten 15 prosent av personene mellom 85 og 90 benyttet RUT-avdrag mellom 2009 og 2015. For gruppen mellom 35 og 44 år har om lag 7 prosent benyttet seg av skattereduksjonen mellom 2009 og 2015.

Skatteverket (2015) finner at husholdningene som har benyttet seg av skattereduksjonen har høy eller middels inntekt. Mens kun 6 prosent av kvinner i Sverige tjente mer enn SEK 480 000 i 2015, sto denne inntektsgruppen for i overkant av 28 prosent av alle kvinner som benyttet seg av skattereduksjonen. For menn samlet var det 14,1 prosent som tjente mer enn SEK 480 000 og disse sto for 14,4 prosent av alle menn som hadde benyttet seg av skattereduksjonen.

Mens nesten 46 prosent av alle kvinner befinner seg under inntektsdesil fem så står disse for 21 prosent av alle som har benyttet RUT-avdrag. Tilsvarende tall for menn er henholdsvis 34 prosent og 9 prosent.

Videre finner Skatteverket (2015) at en større andel av husholdninger med to foreldre og hjemmeboende barn benytter seg av RUT-avdraget, sammenlignet med husholdninger med kun en forelder. Andelen husholdninger som benytter skattereduksjo-

nen øker i utgangspunktet med antall barn, men ikke for familier med fire eller flere barn. Skatteverket (2015) forklarer dette med at familier med mange barn typisk har en mer anstrengt økonomi og en høyere sannsynlighet for at en av foreldrene arbeider deltid.

Selv om en ordning med skattereduksjon for kjøp av renholdstjenester kan se ut til å i hovedsak gagne husholdninger med relativt høy inntekt, tyder dataene også på at kostnadsreduksjonen i seg selv har medført at brukerne av ordningen omfatter flere inntektstyper enn før skattereduksjon.

Veksten i renholdsmarkedet har imidlertid gitt opphav til også en annen fordelingseffekt, ved at sysselsettingen blant svakere stilte arbeidstakere har økt (se neste underkapittel).

5.4 En skattereduksjon kan styrke renholdstjenestenes rolle som inkluderingsarena

Vekst i renholdsmarkedet vil øke behovet for renholdere. Av de mange som i dag står utenfor arbeidsmarkedet er det rimelig å anta at manglende tilgang på arbeid som krever lite formell utdanning svekker muligheten til å komme inn på arbeidsmarkedet. Økt etterspørsel etter renholdere vil slik øke arbeidsmulighetene for ufaglært arbeidskraft.

Renhold sysselsetter tradisjonelt en høy andel kvinner, og de siste årene i hovedsak kvinner med innvandrerbakgrunn. Kvinner med innvandrerbakgrunn er befolkningsgruppen med lavest deltakelse i arbeidslivet med om lag 62 prosent sysselsatte, mot om lag 76 for befolkningen samlet sett.²⁰

Flere seriøse aktører innen renhold, eller generelt arbeidsplasser som stiller få krav til formell kompetanse og språk, skaper nye muligheter særlig for personer med svake norskkunnskaper.

Renhold er også en næring som kan gjøre det enklere for personer med små barn å komme inn i arbeid da det er mulig å jobbe et begrenset timeantall hver uke.

Tillväxtanalys (2018) finner at andelen sysselsatte kvinner generelt, og innvandrerkvinner spesielt, har økt siden innføringen av ordningen med skattereduksjon.

I Tillväxtanalys (2018) undersøkes også hva lederne av rengjøringsvirksomhetes tidligere arbeidsstatus var. I 2010 var 23 prosent av de kvinnelige lederne og 18 prosent av de mannlige utenfor arbeidsmakredet før de begynte å lede en RUT-virksomhet. Denne andelen har siden falt, og var i 2015 om lag 12 prosent for kvinner og 15 prosent for menn.

Når det gjelder virksomhetenes ansatte finner Tillväxtanalys (2018) at 19 prosent av kvinner og 20 prosent av menn i 2010 var utenfor arbeidsmarkedet året før de ble registrert som ansatt. I 2015 var andelen henholdsvis 15 og 20 prosent for kvinner og menn. Blant sysselsatte i Sverige generelt var i 2015 nærmere 10 prosent utenfor arbeidsmarkedet året før.

At en stor andel av både lederne og de ansatte sto utenfor arbeidsmarkedet før de ble ansatt i en RUT-virksomhet styrker antakelsen om at skattereduksjonen bidrar til at næringen kan fungere som en inkluderingsarena for marginaliserte grupper i arbeidsmarkedet.

Rengjøringsvirksomhet kan også på mer generelt grunnlag øke arbeidsdeltakelsen, både blant

²⁰ Gjelder aldersgruppen 20-66 år.

kvinner og menn. Dette var også en av formålene da ordningen ble innført i Sverige. Tanken er at arbeidsdeltakelsen kan øke når eksterne tar seg av husholdningsoppgavene hjemme. Halldén og Stenberg (2015) undersøker ordningens effekt på arbeidstilbudet til gifte kvinner og finner at ordningen bidro til en økning i tilbudet på mellom 40 og 80 timer. Økningen var proporsjonal med verdien på avdraget. I så fall vil ordningen bidra til å inkludere personer som tidligere brukte mye tid på å stelle hjemme i arbeidsmarkedet.

Det er imidlertid ikke åpenbart at arbeidstilbudet øker med en slik skattereduksjonsordning. Når inntekten øker, øker også befolkningens verdi av fritid. Det kan derfor tenkes at tid som spares ved å kjøpe renholdstjenester går til alternativ bruk av fritiden, framfor å øke arbeidstilbudet.

5.5 Lavere sats, men større skattegrunnlag

Innføring av en skattereduksjonsordning har både positive og negative effekter på statens inntekter og utgifter.

Staten påføres et provenyrtap, ved at ordningen reduserer skatteinntektene fra kjøp av renholdstjenester som uansett ville vært gjennomført. I tillegg påføres aktørene i økonomien administrative kostnader knyttet til å motta og dele ut støtte.

På den annen side vil ordningen også bidra til økte skatteinntekter. Positive virkninger på netto sysselsetting, virksomhetenes overskudd og økt konsum vil bidra til økte skatteinntekter.

Under vil vi først gå gjennom ordningens negative virkning på proveny, deretter de positive virkningene.

Ordningens direkte kostnad

Dersom det innføres en ordning for skattereduksjon ved kjøp av renholdstjenester vil dette føre til samfunnsøkonomisk tap som følge av reduserte skatteinntekter til staten, kalt provenyrtap. Provenyrtapet følger av at alle som kjøper renholdstjenester hvitt, med innføringen av fradraget vil få en skattereduksjon som staten i utgangspunktet må dekke inn på annen måte.

Dersom vi legger til grunn at om lag 40 prosent av kjøp og salg av renholdstjenester foregår svart, jf. spørreundersøkelsene over, vil en skattereduksjon gi reduserte inntekter til staten fra de 60 prosent av husholdningene som i dag kjøper renholdstjenester hvitt.²¹

Imidlertid er det ønskelig at fradraget skal føre til en vekst i det hvite markedet for renholdstjenester blant husholdninger slik at grunnlaget for skatteinntekter øker. I hovedsak ved å redusere omfanget av tilbudet som i dag er svart, som er en del av markedet som ikke er provenyinnbringende i dag.

I tillegg vil fradraget gjøre tjenesten rimeligere og dermed vil det være flere som etterspør tjenesten samlet sett. Dersom alle renholdstjenester rettet mot private husholdninger, foregikk svart med dagens marked ville innføringen av en skattereduksjonsordning uansett økt skatteinntektene.

I Sverige var den gjennomsnittlige, årlige kostnaden til RUT-avdraget i overkant av SEK 2 milliarder mellom 2009 og 2015. Over tid har imidlertid kostnadene økt betydelig, jf. figur 5.3. I 2018 hadde kostnadene steget til i overkant av SEK 5 milliarder fordelt på 966 000 kjøpere av renholdstjenester.

²¹ Legger vi til grunn at 60 prosent av renholdstjenestene foregår svart vil en skattereduksjonsordning gi reduserte inntekter til staten fra de 40 prosent av husholdningene som i dag kjøper tjenestene hvitt.

Skatteverket (2011) finner at forbrukere i snitt fikk SEK 4 200 i fradrag. Kun tre prosent av forbrukerne fikk fradrag som oversteg SEK 20 000. Basert på tallene over fikk kjøpere i gjennomsnittsnitt SEK 5 240 i avdrag i 2018.

Dersom det i Norge innføres en ordning som i Sverige vil halvparten av arbeidskraftkostnaden trekkes fra kjøperens skyldige skatt.

For næringen samlet sett (som i hovedsak er proffmarkedet) utgjør arbeidskraftkostnadene i gjennomsnitt 62 prosent av omsetningen. Det er imidlertid sannsynlig at arbeidskraftkostnadene utgjør en noe større andel av samlede kostnader og omsetning i markedet for rengjøring av private hjem. Dette følger av mindre behov for maskiner og spesialisert utstyr ved renhold i hjem sammenlignet med renhold av større virksomheter. Basert på regnskaps tall fra kjente aktører i forbrukermarkedet legger vi til grunn at arbeidskraftkostnadene her i gjennomsnitt utgjør 75 prosent av omsetningen.

Med utgangspunkt i den beregnede hvite omsetningen i 2022 på NOK 3,65 milliarder, tilsier dette at de samlede arbeidskraftkostnadene er om lag NOK 2,74 milliarder.²² Beregningene er oppsummert i tabell 5.4.

En ordning som gir kjøperne skattereduksjon tilsvarende 50 prosent av arbeidskraftkostnadene medfører anslagsvis et skatteprovenytap i 2022 på NOK 1,37 milliarder.²³ Hvilket er betydelig lavere enn de observerte kostnadene i Sverige. Her har imidlertid ordningen fått virke over tid.

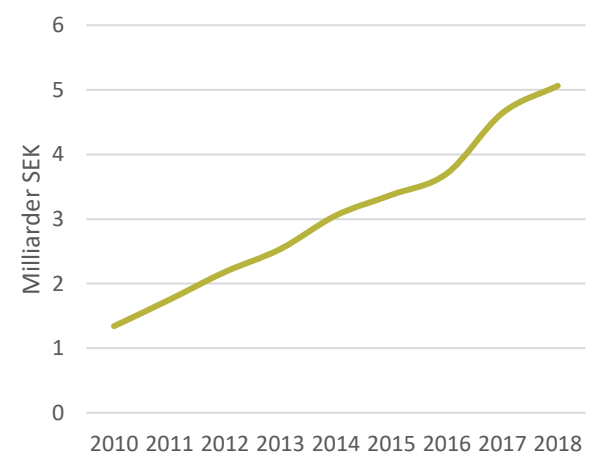
Det er viktig å merke seg at anslaget på NOK 1,37 milliarder i årlig kostnad er bruttokostnaden. Anslaget tar altså ikke hensyn til at veksten i omsetning også bidrar til at flere enn tidligere betaler skatt.

²² 75% * 3,65 milliarder = 2,74 milliarder.

²³ 50% * 2,74 milliarder = 1,37 milliarder

Flere både fordi noen går over fra det svarte markedet og fordi det sannsynligvis vil være noen som tidligere sto utenfor arbeidsmarkedet som med fradraget får mulighet til å arbeide.

Figur 5.3 Utbetalinger fra Skatteverket i RUT-ordningen



Note: Utbetalingene er målt i løpende priser.

Kilde: Skatteverket.

Tabell 5.4 Anslått provenytap i 2022, i milliarder kroner.

Forutsetning om svart markedsandel	40%	60%
Omsetning i det hvite markedet i 2022	3,65	2,43
Arbeidskraftkostnader som andel av omsetning	75%	75%
Arbeidskraftkostnader i 2022	2,74	1,62
Sats for skattereduksjon	50%	50%
Anslått provenytap i 2022	1,37	0,91

Beregningene er gjort av SØA.

Dersom beregningen gjøres med forutsetning om 60 prosent svart markedsandel i 2018 blir provenytapet NOK 913 millioner, jf. høyre kolonne i tabell 5.3.²⁴

I 2014 konkluderte Finansdepartementet med at en skattereduksjonsordning for håndverkstjenester ville gi et provenytap på NOK 8 milliarder. Videre

²⁴ 75% * 50% * 2,43 milliarder = 913 millioner.

konkluderes det med at ordningen ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsom. I NOU 2009: 4 beregnes provenytapet for en skattereduksjonsordning for renholdstjenester i private hjem til minst NOK 300 millioner. Denne beregningen er gjort med utgangspunkt i et konstant omfang av tjenestekjøp fra SSBs forbrukerundersøkelse i 2007 og en skattereduksjon på 28 prosent.

Omfang og fordeling av administrative kostnader avhenger av utforming og kontroll

I tillegg til provenytapet vil en skattereduksjonsordning medføre administrativt arbeid for ulike aktører i økonomien. Omfanget og fordelingen av kostnadene avhenger av den spesifikke ordningens innretning.

Finansdepartementet (2014) vurderer kostnadene av å innføre et ROT-fradrag etter den svenske «fakturamodellen». Med denne modellen er de administrative kostnadene for forbrukeren svært lave, siden utføreren trekker fra på fakturaen.

For foretakene vil de administrative kostnadene bestå av å beregne skattereduksjonen på kjøperens faktura og kreve beløpet utbetalt fra skattemyndighetene. Foretakenes administrative kostnader vil avhenge av hvilke krav som stilles til opplysninger, innrapportering og eventuelt lagring av informasjon for påfølgende kontroll.

Skatteetatens administrative kostnader er knyttet til utvikling og vedlikehold av elektroniske løsninger for registrering og behandling av utbetalingskrav. Myndighetene må også utforme informasjonsmateriell og gjennomføre internopplæring om ordningen.

Basert på forutsetninger om 1 million brukere og ingen etterkontroll av utbetalinger anslo Skatteetaten i 2014 et behov for 195 årsverk, til en kostnad

av NOK 100 millioner årlig, for å administrere ROT-ordningen. Dette gir om lag NOK 110 per bruker i 2018-kroner. Dersom etterkontroll skulle utføres på en ansvarlig måte anslo Skatteetaten at behovet økte til 320 årsverk, tilsvarende 260 millioner i driftskostnader.

Egenskaper ved RUT- kontra ROT-tjenester, samt at omfanget av renhold er lavere enn håndverkertjenester tilsier at administrasjonskostnadene som følger av RUT vil være lavere. Det er imidlertid sannsynlig at det er stordriftsfordeler i administrasjon av ordningen, slik at kostnadene per bruker kan øke dersom brukergrunnlaget er mindre.

I Danmark er det avsatt mellom DKK 2,9 og 6,5 millioner til administrasjonskostnader. Denne ordningen er imidlertid mer begrenset enn den svenske RUT-ordningen.

Vi anslår at de administrative kostnadene vil være NOK 19,5 millioner med utgangspunkt i samme pris per bruker som Finansdepartementet (2014) anslår for ROT-fradraget og anslått antall brukere i 2022 på 300 000.²⁵ Dette anslaget forutsetter at antall brukere vokser i samme hastighet som omsetningen, 3 prosent årlig, og at de administrative kostnadene til ROT tilsvarer de for RUT. I tillegg settes det ikke av noen midler til kontroll av ordningens brukere.

Gjør vi tilsvarende beregning med forutsetning om 60 prosent svart markedsandel blir provenyvirkningen som følge av økt betaling av merverdiavgift NOK 13 millioner.

Nye skatteinntekter gjennom økt sysselsetting

Personer som ansettes i rengjøringsbransjen kan deles inn i tre hovedgrupper. Personer som var ansatt i annen virksomhet, personer som har jobbet

²⁵ $110 \cdot (1 - 0,4) \cdot 240\,000 \cdot 1,03^7 = \text{NOK } 13,0 \text{ millioner.}$

som rengjører svart og personer som er arbeidsledige eller på annen måte står uten jobb. I kapittel 5.1 anslo vi at ordningen samlet sett vil bidra til å skape nærmere 1 600 arbeidsplasser i rengjøringsbransjen.

Personer som bytter jobb vil i liten grad bidra til nye skatteinntekter for staten, siden de allerede betaler skatt i sin nåværende stilling.

Personer som går fra svart til hvitt arbeid, eller personer som står uten jobb har imidlertid ikke bidratt med skatteinntekter til staten tidligere. Tillväxverket (2018) finner at om lag 17 prosent av nyansatte i RUT-virksomheter kommer fra «utenforskap». I rapporten er utenforskap definert som arbeidsledige, personer på arbeidsmarkedstiltak, sykemeldte, sosialstønad eller personer uten inntekt. Det er også sannsynlig at flere av de som tidligere har jobbet svart inngår i denne gruppen.

Første kvartal i 2019 var gjennomsnittlig månedslønn for renholdere i private hjem rundt NOK 31 500. Basert på dette tallgrunnlaget anslår vi at ordningen bidrar med nærmere NOK 22,7 millioner²⁶ i ekstra skatt som følge av at tiltaket bidrar til å sysselsette personer som ikke tidligere var sysselsatt.

Anslaget tar ikke inn over seg at mange av disse sannsynligvis mottok ledighetstrygd eller andre sosiale ytelser før de blir ansatt. Dette taler for at anslaget er underestimert. På den annen side kan den høye, og voksende andelen, kvinner med innvandrerbakgrunn tilsi at en del av de som kommer inn i næringen ikke har hatt rett på norske velferdsoverføringer tidligere. Beregningen tar heller ikke inn over seg at mange har rett på ulike skattefradrag.

Det er også andre usikkerheter knyttet til beregningen. I Sverige har man over tid observert at andelen av de nyansatte som kommer fra utenforskap er redusert. Dette kan for eksempel skyldes endret konjunktursituasjon i arbeidsmarkedet. Det er derfor knyttet usikkerhet til både nivået (andelen som kommer gjennom utenforskap i dag) og hvordan andelen vil utvikles over tid.

Nye skatteinntekter gjennom flere hvite aktører

Med økt hvit omsetning i næringen er det også sannsynlig at virksomhetenes overskudd vil øke. Et økt overskudd vil bidra til økt skatteinntekt gjennom bedriftsbeskatningen. Gitt dagens beskatning vil 22 prosent av det økte overskuddet vil bidra til økte skatteinntekter.

Det er utenfor dette oppdraget å beregne ordningens konsekvens for virksomhetenes overskudd, men om resultatene fra Sverige også ville vært gjeldene for Norge så vil overskuddet i næringen samlet sett øke.

For å gi et anslag på økt skatteinntekt som følge av bedriftsbeskatning har vi tatt utgangspunkt i næringens driftsmargin i 2017 (81.21) og anslaget for hvit omsetning i 2022. Omsetningen i næringen sett i forhold til driftsresultatet var om lag 10 prosent i 2017 (og svært stabil over de siste 10 årene). Anslaget for driftsresultat i 2022 blir dermed NOK 0,365 milliarder.²⁷ Anslaget for økt skatteinntekt gjennom bedriftsbeskatningen er derfor NOK 80 millioner.²⁸

Anslaget på NOK 80 millioner tar utgangspunkt i at den svarte andelen av markedet er 40 prosent. Dermed legges til grunn at denne andelen er 60 pro-

²⁶ 17% fra ledighet * 1 588 nye arbeidsplasser = 262 personer går fra ledighet til arbeid i renholdsbransjen. [Skatteetatens skattekalkulator](#) beregner med en gjennomsnittlig årslønn på rundt 378 000 en inntektsskatt på

86 500 etter fratrukk av minstefradrag, men uten andre fradrag som rentefradrag o.l. $86\,500 \cdot 262 = 22,7$ millioner kroner.

²⁷ $3,65 \cdot 0,1 = 0,365$ milliarder.

²⁸ $0,365 \cdot 0,22 = 0,08$ milliarder.

sent vil anslaget for økt skatteinntekt reduseres til NOK 54 millioner.

Merk at anslaget avhenger av driftsmarginen for næringen *rengjøring av bygninger*. Dette inkluderer både rengjøring av virksomheter og av private hjem. Det er med offentlig tilgjengelig statistikk ikke mulig å skille mellom rengjøring i private hjem og proffmarkedet, men vi vet at en stor overvekt av virksomhetene tilbyr tjenester i proffmarkedet. Konsekvensen av dette usikkerhetsmomentet er at driftsmarginen på 10 prosent ikke nødvendigvis gjelder for virksomheter som tilbyr tjenester i private hjem.

Nye skatteinntekter gjennom økt konsum av tjenestene

Økt konsum av renholdstjenester som følge av ordningen vil bidra til økte skatteinntekter gjennom økt innbetaling av merverdiavgift.

I kapittel 5.1 anslo vi at omsetningen ville øke fra NOK 3 milliarder til NOK 3,65 milliarder i 2022. Denne omsetningsveksten kan komme fra ulike kilder.

Dersom vi legger til grunn at husholdningenes sparerate ikke påvirkes av innføringen av skattefradraget må omsetningsveksten komme som følge av at forbrukerne omprioriterer sin pengebruk. I så fall vil ikke denne veksten bidra til økte inntekter til staten, som følge av at disse inntektene ville kommet gjennom alternativt konsum.

For å anslå merinntektene til staten fra merverdiavgift tar vi derfor utgangspunkt i den aktiviteten som etter ordningen innføres går fra det svarte til det hvite markedet.

I kapittel 5.1 anslo vi at aktiviteten i det svarte markedet reduseres tilsvarende en omsetning på nær-

mere NOK 110 millioner. Verdien av denne aktiviteten i det hvite markedet anslås å utgjøre om lag NOK 219 millioner.²⁹

Merverdiavgiften på renholdstjenester er 25 prosent. Basert på forutsetningene og tallene over anslås dermed merinntekten for staten som følge av økt konsum av renholdstjenester å utgjøre NOK 55 millioner.³⁰

Gjør vi tilsvarende beregning med forutsetning om 60 prosent svart markedsandel blir provenyvirkningen som følge av økt betaling av merverdiavgift NOK 36,5 millioner.

Samlet provenyvirkning og skatteproveny per skapte arbeidsplass

Tillväxtanalys (2019) finner at bruttokostnaden for ordningen, målt i tapt skatteproveny per nye syssel-satte innen renhold som følge av fradraget, var i overkant av SEK 1,5 millioner. Denne kostnaden tar imidlertid ikke hensyn til økte skatteinntekter fra personer som har begynt å arbeide som følge av ordningen eller en reduksjon i overføringer til personer som før ordningen var uten arbeid.

Basert på våre anslag for inntekter og utgifter som skapes av ordningen beregnet over anslår vi at netto provenytap som følger av å innføre ordningen i Norge er NOK 1,24 milliarder.

Vårt anslag tar inn over seg beregninger av nye skatteinntekter som følger av økt sysselsetting og omsetning i renholdsbransjen. Anslaget tar imidlertid ikke inn over seg at ny sysselsetting sannsynligvis vil bidra til å redusere sosiale overføringer fra staten til personer. Dette vil bidra til å redusere provenytapet.

²⁹ Anslaget er basert på at de 110 millionene utgjør 10 500 flere husholdninger som kjøper tjenesten hvitt.

³⁰ $219 \cdot 0,25 = 54,75$ millioner.

Legger vi anslagene for provenytnap og antall nye sysselsatte i næringen til grunn anslår vi et netto provenytnap per nye sysselsatt på om lag NOK 0,78 millioner. Det er lavere enn anslaget for den svenske ordningen over, men tar samtidig inn over seg flere inntektsgevinster som følger av ordningen.

Gjør vi tilsvarende beregning med forutsetning om 60 prosent svart markedsandel blir provenyvirkningen NOK 8,34 millioner. Dette vil i så fall gi et netto provenytnap per sysselsatt på om lag NOK 0,52 millioner.

6 Oppsummering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

En skattereduksjonsordning kan betraktes som en subsidie til rengjøringsvirksomhet. Generelt vil det å innføre skattelette i én næring, men ikke i andre, vri samfunnets ressurser mot den skattefaviserte næringen. Dette som følge av at skatteletten vrir en uforholdsmessig stor andel av konsumet mot tjenesten som blir billigere. For å begrunne innføring av skattefavisering av en næring må det følgelig være andre samfunnsmessige gevinster som eventuelt kan oppveie uheldige vridningseffekter. Reduksjon i svart arbeid og økt sysselsetting av ikke-syssettsatte er slike gevinster.

Selv om flere analyser og evalueringer av den svenske ordningen finner at ordningen har hatt positiv effekt på rengjøringsbransjen er det ikke gjennomført en samlet samfunnsøkonomisk analyse av tiltaket. En slik analyse vil måtte ta inn over seg både prissatte og ikke-prissatte gevinster og kostnader direkte knyttet til tiltaket. Samtidig må en samfunnsøkonomisk analyse ta inn over seg mulig alternativ bruk av de offentlige midlene.

I dette kapitlet vil vi gjennomføre en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av ordningen med skattereduksjon for kjøp av renholdstjenester. Kapitlet vil først introdusere det metodiske rammeverket for analysen før virkningene av ordningen, drøftet kapittel 5, oppsummeres systematisk.

6.1 Om kost-nytte analyse

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i henhold til metodikken beskrevet i veilederen for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018) og Finansdepartementets Rundskriv R-109/14 (2014). Metoden gir et godt rammeverk for å systematisk kartlegge, sammenligne og vurdere virkninger av en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester.

Når virkningene av de foreslåtte tiltakene er identifisert skal disse verdsettes. Hovedprinsippet for å verdsette virkninger i samfunnsøkonomiske analyser er at nyttevirkingen settes lik befolkningens samlede betalingsvillighet for tiltaket, mens kostnadsvirkningen er lik verdien disse ressursene har i beste alternative anvendelse. I dette prosjektet vil de tallfestede virkningene være knyttet til ordningens virkning på proveny og ressurstapet som følger av eventuell økt netto beskatning av befolkningen.

Det er viktig å understreke at provenytapet ikke i seg selv er en samfunnsøkonomisk kostnad. Samfunnsøkonomiske kostnader oppstår bare om et tiltak medfører mer ressursbruk eller endrer personer eller virksomheters atferd som følge av nye priser eller nye skatter. Provenytapet viser imidlertid hvordan tiltaket påvirker offentlige finanser, dersom det innføres.

Det er derfor kun skattefinansieringskostnaden som er en samfunnsøkonomisk kostnad. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. I Finansdepartementets Rundskriv R-109/14 er denne satt til 20 øre per krone.

Innføring av en skattemessig fordel for en næring er å anse som en økt overføring fra skattebetalerne til kunder og tilbydere innen renhold. Slike omfordelinger er ikke i seg selv en samfunnsøkonomisk kostnad og utelates derfor i beregningen av samfunnsøkonomisk kostnad. Fordelingseffektene må imidlertid omtales, da det kan ha betydning for en beslutning om hvem det er som betaler for eller nyter godt av et tiltak.

Det kan i tillegg være virkninger av tiltakene som ikke lar seg verdsette i kroner (ikke-prissatte virkninger). Dette kan for eksempel være endring i kvalitet, trygghet, personvern og arbeidsmiljø. Disse skal kartlegges og omtales på en måte som gir et

godt grunnlag for å vurdere hvordan virkningene vil påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

Skattereduksjonsordningens virkninger er i hovedsak ikke-prissatte og vil derfor vurderes kvalitativt gjennom den såkalte «pluss-minusmetoden». Tre viktige begreper i denne metoden er betydning, omfang og konsekvens.

Først vurderes hvilken betydning det området som blir berørt av tiltaket har for grupper i samfunnet. Vi angir betydningen i form av +-tegn, henholdsvis +, ++ eller +++, avhengig av betydningen er liten, middels eller stor.

Deretter vurderes omfanget, som defineres som i hvilken grad tiltaket påvirker aktørene i næringen sammenlignet med en situasjon uten tiltaket. Vi angir omfanget med 0, +, ++ eller +++, avhengig av om omfanget vurderes som ubetydelig, lite, middels eller stort.

Med utgangspunkt i vurderingene av betydning og omfang etableres en konsekvensmatrise hvor man avleder konsekvensen av tiltaket relativt til situasjonen uten tiltaket.

6.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av ordningen

Under vil vi oppsummere de samfunnsøkonomiske virkningene av å innføre en skattereduksjonsordning for renholdstjenester. Ordningens virkninger kan fordeles inn i konsekvensen av redusert omfang av svart arbeid, virkninger av økt hvit omsetning og provenyeffekter.

Virkningene av redusert svart arbeid og økt hvit omsetning er ikke-prissatte og anslagene oppgis derfor i henhold til tabell 6.2. Provenyeffektene er beregnet for år 2022 og oppgis i milliarder NOK. Beregningene er beskrevet i kapittel 5.

Redusert omfang av svart arbeid trykker konkurransevilkårene for hele renholdsnæringen

Dersom enkelte utfører arbeidet svart vil disse oppnå et konkurransefortrinn, noe som skaper press på priser og marginer i hele næringen. Redusert omfang av svart arbeid vil derfor bedre konkurransevilkårene for virksomheter som opptrer lovlig og dermed øke produktiviteten i næringen. Fordi økt produktivitet er et alternativ til å redusere kostnader på ulovlig vis, vil en ordning som bidrar til å begrense omfanget av useriøsitet presse de minst produktive virksomhetene ut av næringen. I tillegg vil likere konkurransevilkår påvirke interessen for å etablere seg i næringen positivt. Eksempelvis vil insentivet til å tilby tjenester også til private husholdninger styrkes for større renholdsvirksomheter som i dag tar ut stordriftsfordeler på proffmarkedet. Tiltak som påvirker andelen som arbeider hvitt vil derfor ha stor *betydning* for virksomheter i næringen.

Den totale virkningen på næringens konkurransevilkår avhenger også av i hvilket omfang ordningen bidrar til å styrke vilkårene. Desto større den hvite andelen av markedet blir, desto bedre blir konkurransevilkårene. Dersom ordningen vil bidra til vekst i det hvite markedet i samme grad som i Sverige, vil omfanget av virkningen på konkurransevilkårene vurderes til å ha stort positivt *omfang*.

Redusert svart arbeid bedrer arbeidsvilkårene for renholdere

En konsekvens av svart arbeid er at arbeidstakere mister tilgangen på en del sosiale rettigheter og det blir vanskelig å dokumentere arbeidserfaring, noe som svekker deres muligheter til å delta i samfunns livet over tid. *Betydningen* av bedre arbeidsvilkår vil være stor for den enkelte renholder og arbeidsmarkedet samlet.

I hvilken grad arbeidsvilkårene endres som følge av en skatteordning, vil avhenge av hvor mange som går fra svart til hvitt arbeid. Det er de som går fra å

arbeide svart til hvitt som vil oppleve bedre arbeidsforhold. Dersom omfanget av svart arbeid reduseres i samme grad som i Sverige og Danmark vil *omfanget* av skatteordningen for arbeidsmiljøet vurderes å ha en liten positiv effekt.

Økt hvit omsetning gir bedre inkludering

For personer som i dag er ikke-sysselsatt vil deltakelse i arbeidsmarkedet bidra til økt mestringfølelse og nettverksgevinster knyttet til å ha en mer aktiv rolle i samfunnet. Det samme vil gjelde for personer som står i fare for å havne utenfor arbeidsmarkedet. Sysselsettingsvekst i næringer med lave krav til formell kompetanse og språkkrav vil derfor ha stor *betydning* for inkluderingen av svakere stilte arbeidstakere.

Omfanget av skatteordningen for inkludering avhenger av den reelle sysselsettingsendringen (antallet som går fra ledighet eller det svarte markedet til å bli sysselsatt). Vårt anslag er at nettoøkningen i sysselsetting innen renhold som følge av en skatteordning er middels som følge av at de fleste som ønsker å arbeide innen renhold av private hjem trolig allerede gjør det, men at en del vil gå fra å arbeide svart til det hvite markedet. Dermed vurderes *omfanget* av skatteordningen for inkluderingen av svake arbeidstakergrupper som middels.

Frigjort tid for husholdningene skaper økt nytte

Frigjort tid husholdninger kan bidra til økt arbeidstilbud, og dermed økt økonomisk vekst, eller gi nyttegevinster gjennom økt fritid.

Den samfunnsmessige *betydningen* av frigjort tid vil avhenge av husholdningenes nytte av mer tid til egen disposisjon eller arbeid. Mangfold av aktivitetstilbud i samfunnet, samt manges opplevelse av tidsklemme tilsier at husholdningen verdsetter frigjøring av tid fra rutineoppgaver høyt. Argumentene gjelder imidlertid ikke for mennesker som er en-

somme av en eller annen grunn. Samlet anslår vi likevel *betydningen* av frigjort tid til stor.

I hvilken grad en skattereduksjonsordning bidrar til å gi husholdninger mer frigjort tid vil avhenge av hvor mange som velger å kjøpe renholdstjenester som følge av ordningen. I utgangspunktet kjøper om lag 10 prosent av befolkningen renholdstjenester i dag. Vi anslår at ordningen bidra til å øke markedet med om lag 22 prosent, noe som tilsier at noe over to prosent av husholdningen får mer frigjort tid. Basert på ovenstående er vår vurdering at *omfanget* av ordningens bidrag til mer frigjort tid hos husholdningen er lite.

Fordelingseffekter

En skattereduksjonsordning vil komme de som allerede kjøper renholdstjenester og eventuelle nye kunder til gode.

Tidligere spørreundersøkelser finner at det først og fremst er husholdninger i den øvre delen av inntektsfordelingen som kjøper renholdstjenester i dag. Det innebærer at en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet kan se ut til å i hovedsak komme husholdninger med relativt høy inntekt til gode. Samtidig indikerer erfaringer fra Sverige at prisreduksjonen som følger av en skattereduksjonsordning bidrar til at forbrukerne av renholdstjenester favner en bredere del av befolkningen.

Virkningene oppsummert

Tabellen under oppsummerer de prissatte og ikkeprissatte virkningene av ordningen med skattereduksjon.

Samlet viser tabellen et netto provenyrtap på NOK 1,23 milliarder, basert på et anslag om 40 prosent svart markedsandel. Anslaget tar imidlertid ikke inn over seg at ny sysselsetting sannsynligvis vil bidra

til å redusere sosiale overføringer fra staten til personer, som vil bidra til å redusere netto provenytab.

Statens provenytab er imidlertid ikke lik det samfunnsøkonomiske tapet ved en ordning, men uttrykker en fordelingsvirkning ved at de som ikke nyter godt av ordningen må øke sine skatter for å finansiere ordningen (alternativt får redusert andre overføringer).

Den samfunnsøkonomiske *kostanden* er imidlertid begrenset til det ressurstapet som oppstår i økonomien ved at staten må kreve inn skatter fra «mange» for å finansiere en ordning for «noen». I standard for samfunnsøkonomiske analyser er dette ressurstapet satt til 20 prosent av provenytabet. For denne ordningen kan dermed den tallfes-

tede samfunnsøkonomiske kostnaden anslås til NOK 246 millioner i alternativet med 40 prosent svart markedsandel.³¹

Hvorvidt ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom, avhenger av at verdien de ikke-prissatte virkningen vurderes til å overstige den tallfestede samfunnsøkonomiske kostnaden.

Alle de ikke-prissatte virkningene vil bidra til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I aller størst grad vil bedret konkurransevilkår og inkludering av svakere stilte arbeidstakergrupper være svært gunstige virkninger av ordningen. I tillegg vil økt produktivitet i renholdsnæringen og bedre arbeidsvilkår være viktig for samfunnsøkonomiske gevinster.

Sammenstilling av ikke-prissatte og prissatte virkninger av en ordning med skattereduksjon ved kjøp av renholdstjenester, basert på forutsetning om 40 prosent svart arbeid.

Ordningens virkning på:	Virkning:	
Redusert omfang av svart arbeid		
Bedre konkurransevilkår	+++ / +++	
Bedre arbeidsvilkår	+++ / +	
Økt hvit omsetning		
Inkludering av svakere stilte arbeidstakergrupper	+++ / ++	
Frigjort tid for husholdninger	+++ / +	
Provenyeffekter (2022)		
	Basert på forutsetning om:	
	40 prosent svart i 2019	60 prosent svart i 2019
Administrative kostnader	NOK 19 mill.	NOK 13 mill.
Brutto provenytab som følge av redusert skatteinntekt	NOK 1 370 mill.	NOK 830 mill.
Nye skatteinntekter fra økt bedriftsbeskatning	NOK 80 mill.	NOK 54 mill.
Nye skatteinntekter fra økt mva.	NOK 55 mill.	NOK 37 mill.
Nye skatteinntekter fra økt sysselsetting	NOK 23 mill.	NOK 23 mill.
Netto provenytab	NOK 1 231 mill.	NOK 729 mill.
Skattefinansieringskostnaden av nettoprovenytabet (den samfunnsøkonomiske kostnaden)	NOK 246 mill.	NOK 146 mill.

³¹ 1,24*0,2=NOK 0,25 milliarder.

Denne utredningen gjør ingen særskilt vurdering av om andre ordninger ville vært mer samfunnsøkonomisk lønnsomme, men de begrensede mulighetene for kontroll i forbrukermarkedet tilsier at nytten knyttet til avskrekkingsordninger sannsynligvis ikke vil overstige kostnadene. Vi vurderer det derfor slik at ordninger som søker å styrke incentivet til å kjøpe tjenesten hvitt vil være mest effektive når det gjelder å begrense omfanget av svart arbeid i forbrukermarkedet for renholdstjenester.

Med en forutsetning 40 prosent svart arbeid vil ordningen være samfunnsøkonomiske lønnsom dersom verdien av de ikke-prissatte virkningene overstiger den samfunnsøkonomiske kostnaden på NOK 246 millioner.

En sentral forutsetning for det anslåtte netto proveny tapet på NOK 1,23 milliarder er at andelen av renholdsaktiviteten i private hjem som per i dag kjøpes svart er 40 prosent. Dette anslaget er basert på

faste spørreundersøkelser til forbrukere. Det er imidlertid et svært usikkert og klart nedre anslag for det faktiske omfanget. Dette innebærer at selv om vi ikke har holdepunkt for å benytte et høyere anslag, er sannsynligvis det faktiske omfanget av svart arbeid innen renhold høyere enn 40 prosent.

Dersom faktiske andelen svart er, for eksempel, 60 prosent vil nettoproveny tap bli NOK 729 millioner.

Skattefinansieringskostnaden, også omtalt som den samfunnsøkonomiske kostnaden, vil bli NOK 146 millioner.

Dette innebærer at sannsynligheten for at ordningen faktisk vil være samfunnsøkonomisk lønnsom øker med omfanget av svart arbeid. Høyre kolonne i tabell 6.2 oppsummerer anslagene dersom det blir lagt til grunn at 60 prosent av renholdstjenestene blir kjøpt svart før ordningen innføres.

Referanser

- Andersen, R., Bråten, M., Nergaard, K., & Trygstad, S. (2016). «Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke». *Evaluering av godkjenningsordningen i renhold*. Fafo-rapport 2016:18.
- Bjørnstad mfl. (2015). *Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler*. Oslo: Senter for Lønnsdannelse.
- Bjørnstad, R., Eggen, F., & Tofteng, M. (2016). *Samlet vurdering av innsatsen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- DFØ. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- Edvardsen, B., Hasås, T., Rindhølen, S., Støstad, J., Thorbjørnsen, V., & Ødegård, A. (2017). *Det mørke arbeidslivet menneskehandel, arbeidsmiljøkriminalitet og sosial dumping*. Oslo: Gyldendal arbeidsliv.
- Eldring, L., Ødegård, A., Andersen, R., Bråten, M., Nergaard, K., & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Oslo: Fafo.
- Erhvervsfremmestyrelsen. (2001). *Konklusjonsrapport - Samfunnsøkonomiske konsekvenser av hjemmeserviceordningen*.
- Finansdepartementet. (2014). *Skattefradrag for håndverkertjenester i private hjem (ROT-fradrag)*.
- Haldén, K., & Stenberg, A. (2015). *Ökar RUT-avdrag kvinnors arbetsmarknadsutbud?* Ekonomisk Debatt.
- Larsen, C. (2006). *Sort arbejde er faldet*. Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Lavik, R., & Borgeraas, E. (2015). *Forbrukstrender 2015*. SIFO prosjektnotat nr. 5 2015.
- NHO. (2018). *Renhold og eiendomsservice. Statistikk og trender 2018*. NHO.
- NHO Service og Handel. (2018, Mai 13). *Kampanje for innkjøpere av renhold*. Hentet fra <https://www.nhosh.no/bransjer/renhold-og-eiendomsservice/nyheter-renholdsbransjen/2018/kampanje-for-innkjopere-av-renhold/>
- NOU 2009: 4. (u.d.). *Tiltak mot skatteunndragelser*. Finansdepartementet.
- NRK. (2013). *Halvparten bryter loven - ingen blir tatt*. Hentet fra https://www.nrk.no/norge/halvparten-bryter-loven-_ingen-tas-1.10892353
- Opinion. (2018). *Undersøkelse om svart arbeid*.
- Prop. 2006/07:94. (2006). *Skattelättnader för hushållstjänster, m.m.* Regeringens proposition 2006/07:94.
- Riksrevisjonen. (2016a). *Riksrevisjonens undersøkelse av av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen. (2016b). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Skatteetaten. (2018). *Skatteetatens undersøkelse om etterlevelse av regelverket, rapportering*

og opplevd oppdagelsesrisiko 2018.
Skatteetaten.

Skatteverket. (2015). *En ren städbransch.*

Skatteverket. (2018). *Skattesystemets utveckling 2006-2015 RUT OG ROT.*

STAMI. (2018). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse.*
STAMI-rapport, årgang 19, nr. 3. Oslo:
Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Tankesmien Agenda . (2015). *Svart arbeid på hjemmebane.*

Tillväxtanalys. (2018). *RUT-reformen en deskriptiv analys av företagen och företagarna.*

Tillväxtanalys. (2019). *Utværdering av RUT-avdraget.* Tillväxtanalys.

Trygstad, S., Andersen, R., Jordfald, B., & Nergaard, K. (2018). *Renholdsbransjen sett nedenfra.* Fafo-rapport 2018:26.

Trygstad, S., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø., Bråten, M., & Ødegård, A. (2011). *Til renholdets pris.* Fafo-rapport 2011:18.

VeroSkatt. (2019). *Tax credit for household expenses.* Hentet mai 22, 2019

Appendiks A – Vekst i bruken av renholdstjenester

En av de viktigste kjennetegnene ved moderne økonomier er stadig mer sofistikert arbeidsdeling i samfunnet. Enkeltpersoner spesialisere seg i ulike oppgaver, for så å bytte varer og tjenester med hverandre. Tidligere har det først og fremst vært varer som ble handlet. Over tid har imidlertid stadig flere oppgaver som tidligere ble utført av husholdningene blitt profesjonalisert og handles nå i ulike tjenestemarkeder. Alt fra reparasjoner til barnepass og etter hvert renhold er tjenester husholdningene i økende grad kjøper av hverandre og fra profesjonelle aktører. Tidligere ble slike tjenester typisk produsert av husholdningene selv.

I dette kapittelet redegjør vi kort for hvilken rolle renholdstjenester spiller i økonomien og arbeidslivet. Kapittelet presenterer statistikk om den registrerte delen av renhold.

A.1 Renholdstjenester forenkler hverdagen

De siste to hundre årene har produktivetsutviklingen i moderne økonomier medført en formidabel økning i velstand for vanlige husholdninger. Bare siden årtusenskiftet har norske husholdningers disponible realinntekt økt med nærmere 45 prosent.³²

Historisk har husholdningens realinntektsvekst medført økning i konsum av både varer og tjenester per innbygger. Etter den globale finanskrisen i 2008-2009 ser det ut til at det særlig er tjenestekonsumet som øker.

Etter 2010 har varekonsumet per innbygger flatet ut. Dette på tross av at inntekten har fortsatt å øke. For konsum av tjenester observerer vi imidlertid ikke den samme utflatingen. Etter et lite fall rundt finans-

krisen har konsum innbyggernes konsum av tjenester fortsatt å vokse, jf. figur A.1.

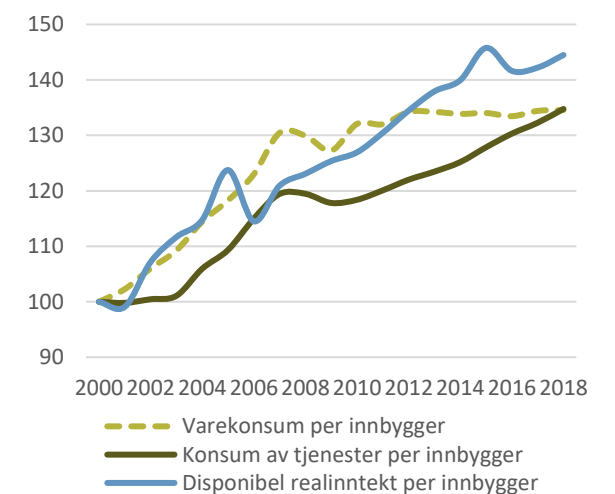
Med økende inntekt kan det være en naturlig konsekvens av befolkningens preferanser at varekonsumet flater ut, mens bruken av ressurser på opplevelser og andre aktiviteter fortsetter å øke.

Det kreves imidlertid fritid for å kunne delta på aktiviteter. Tidsbegrensninger skaper et marked for husholdningsrettede tjenester som frigjør tid forbrukerne ønsker å prioritere til andre aktiviteter.

Renholdstjenester frigjør tid både for næringslivet og husholdninger. Økonomisk kan renholdstjenestenes rolle i økonomien beskrives som en tjeneste som frigjør tid kjøperen kan prioritere til annen bruk.

Felles for de husholdningsrettede tjenestene er at det er oppgaver forbrukerne kan gjøre selv, men som mange velger å kjøpe fra tjenesteleverandører i stedet.

Figur A.1 Indeksert utvikling i disponibel realinntekt, varekonsum og konsum av andre tjenester



Note: Konsum av tjenester ekskludert konsum av boligstjenester. Kilde: SSB.

³² Disponibel realinntekt er et mål på husholdningene inntekt, justert for prisvekst. Økende disponibel realinntekt åpner for at husholdningene kan konsumere en større mengde varer og tjenester.

En avgjørende faktor for forbrukernes betalingsvillighet er hvor mye de verdsetter den alternative bruken av tid som ellers ville blitt brukt til å rengjøre hjemmet. Samtidig vil forbrukerne ta hensyn til andre faktorer, som egen inntekt, terskel til å slippe fremmede inn i hjemmet for å rengjøre og lignende.

I virksomheter frigjør renholdstjenester øvrige ansattes tid til å prioritere oppgaver de er mest produktive i. Alternativet er at alle ansatte har ansvar for å rengjøre sin egen arbeidsplass. På samme tid kan kvaliteten på renholdet øke.

A.2 Omsetningsvekst innen renhold

I 2017 omsatte foretak registrert i næringen *rengjøring av bygninger* for om lag 14,4 milliarder kroner. Over de siste ti årene har aktiviteten i rengjøringsvirksomhetene økt med rundt 50 prosent.

Omsetningstallene i figur A.2 viser omsetning i virksomheter som er registrert med næringskode 81.21, rengjøring av bygninger. Renholdstjenestene kjøpes av både virksomheter og husholdninger.

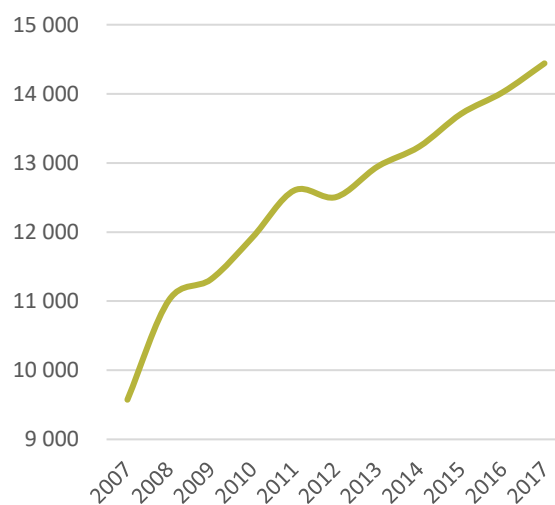
Flere faktorer gjør at figuren ikke fanger opp all rengjøringsvirksomhet i samfunnet:

- En betydelig del av renholdet i virksomheter utføres av egne ansatte (egenregi). Renhold i private og offentlige virksomheter som har ansatt egne renholdere omfattes ikke av statistikken
- Omsetning fra privatpersoner som ansettes direkte av en husholdning fanges heller ikke opp av statistikken.
- Til slutt, men ikke minst er markedet for renholdstjenester i husholdningens hjem preget av en høy andel svart arbeid og ulovlig aktivitet. Dette drøftes nærmere i kapittel 2.

Totalomsetningen er også usikker fordi vi vet at noen virksomheter som tilbyr renholdstjenester er registrert under andre næringskoder. En sjekk av

registrerte næringskoder blant kjente aktører i næringen viser blant annet at noen er registrert under næringskode 88.101 Hjemmetjenester. Det kan for eksempel skyldes at de tilbyr ulike tjenester i hjemmet, og ikke kun renhold.

Figur A.2 Omsetning i næringen rengjøring av bygninger i løpende priser.



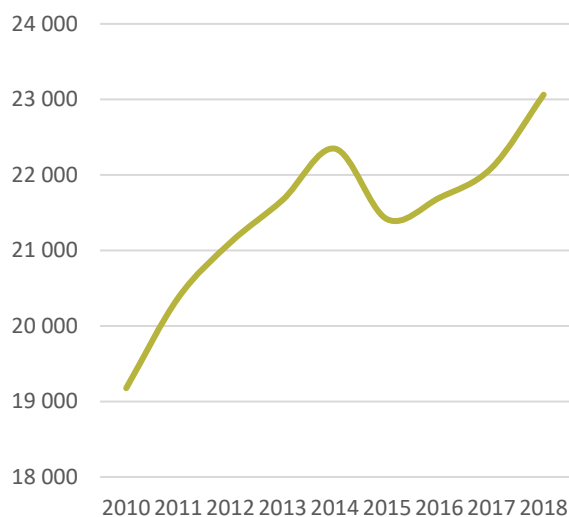
Kilde: SSB.

A.3 Renhold som en inkluderingsarena

I perioden 2010 til 2018 har antall sysselsatte innen rengjøring av bygninger økt fra rundt 19 000 personer til nærmere 23 000 personer, jf. figur A.2. Det tilsvarer en sysselsettingsvekst på 20 prosent.

For å få utført renhold kan også husholdningene velge å opptre som arbeidsgiver for renholdere som ansettes som personale. I 2018 var det registrert om lag 5 500 sysselsatte i lønnet arbeid i private husholdninger i Nasjonalregnskapet. Denne gruppen inkluderer imidlertid også annet personale. Det er derfor rimelig å anta at omfanget av renholdere som sysselsettes direkte av private husholdninger er relativt begrenset.

Figur A.3 Antall sysselsatte personer i næringen rengjøring av bygninger



Note: I 2015 ble det innført nytt rapporteringssystem i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. Det er derfor usikkert om sysselsettingsfallet i 2015 er reelt eller ikke.
Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk, SSB.

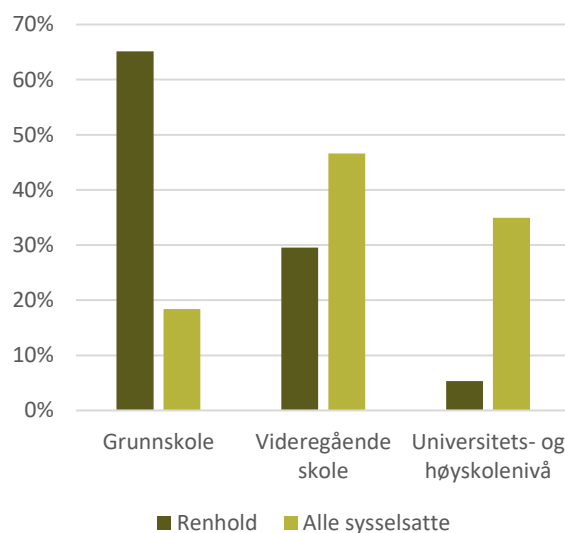
Høy andel innvandrere innen renhold

Renhold er manuelt arbeid med relativt få krav til formell utdanning og norskspråklige ferdigheter. Det gjør næringen attraktiv for nyankomne innvandrere. Rengjøringstjenester er derfor en viktig inngangsport til det norske arbeidslivet for mange innvandrere (Trygstad, Andersen, Jordfald, & Nergaard, 2018).

STAMI (2018) finner at renholdere i gjennomsnitt har relativt lavt utdanningsnivå sammenlignet med det øvrige næringslivet, jf. figur A.4. Nærmere to av tre renholdere har grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå, mens om lag en av 20 har fullført høyere utdanning. En av tre har fullført videregående skole.

I 2018 hadde nærmere 70 prosent av de registrerte sysselsatte i rengjøringsvirksomhet innvandrerbakgrunn, jf. figur A.5. Andelen renholdere med innvandrerbakgrunn har også økt over tid.

Figur A.4 Utdanningsnivå blant sysselsatte i rengjøringsvirksomhet og næringslivet samlet. 2016.



Kilde: STAMI (2018).

I 2008 utgjorde innvandrere om lag halvparten av de sysselsatte i renhold, sammenlignet med nærmere 70 prosent i dag, jf. figur A.6.

Utviklingen i sammensetningen av sysselsatte i næringen de siste ti årene viser at «den øvrige befolkningen» er redusert, både som andel av sysselsettingen og i antall. I 2008 utgjorde denne gruppen nærmere 11 000 sysselsatte mot 8 000 i 2018, jf. figur A.5. Målt som andel av den samlede sysselsettingen i næringen tilsvarer dette et fall fra rundt 50 prosent til 30 prosent.

Den klart største sysselsettingsveksten er blant personer fra EU-land i Øst-Europa. I 2018 utgjorde personer fra Øst-Europa den største gruppen sysselsatte innen rengjøring med 36 prosent, opp fra 14 prosent i 2008.

I antall jobber er det mer enn 3 ganger så mange som i 2008. Den sterke økningen i sysselsatte fra Øst-Europa må sees i sammenheng med EU-utvidelsene i 2004 og 2007 som medførte sterk arbeidsinnvandring til Norge.

Utviklingen i andelen av de sysselsatte som kommer fra øvrige verdensregioner har vært mer stabile, jf. figur A.4. Andelen sysselsatte med bakgrunn fra Afrika har økt noe over de siste ti årene, mens andelen fra Asia er noe redusert.

Antall personer fra vestlige land i Europa, Nord-Amerika og Oseania, så vel som personer fra Sør- og Mellom-Amerika utgjør en stabilt liten andel av den samlede sysselsettingen i næringen rengjøringsvirksomhet.

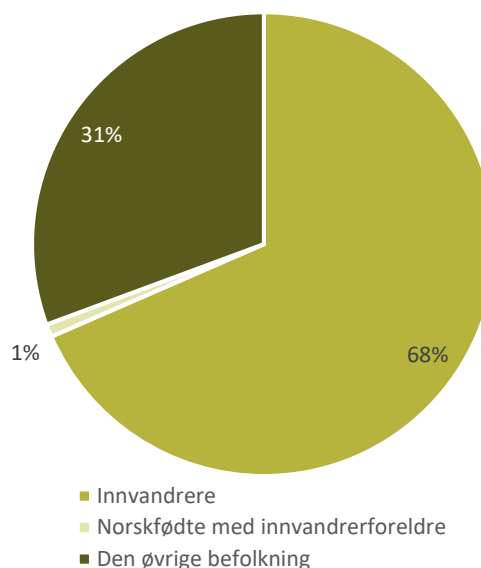
Renhold sysselsetter en høy andel kvinner

Sammenlignet med det øvrige arbeidslivet utgjør kvinner en høy andel av de sysselsatte innen renhold. Om lag 60 prosent av de sysselsatte innen renhold er kvinner, mot i underkant av 50 prosent i arbeidslivet samlet sett.

Det er særlig blant de sysselsatte med innvandringsbakgrunn at kvinner utgjør en stor andel, med 66 prosent. Totalt er om lag 45 prosent av de sysselsatte innen renholdstjenester kvinner med innvandrerbakgrunn.

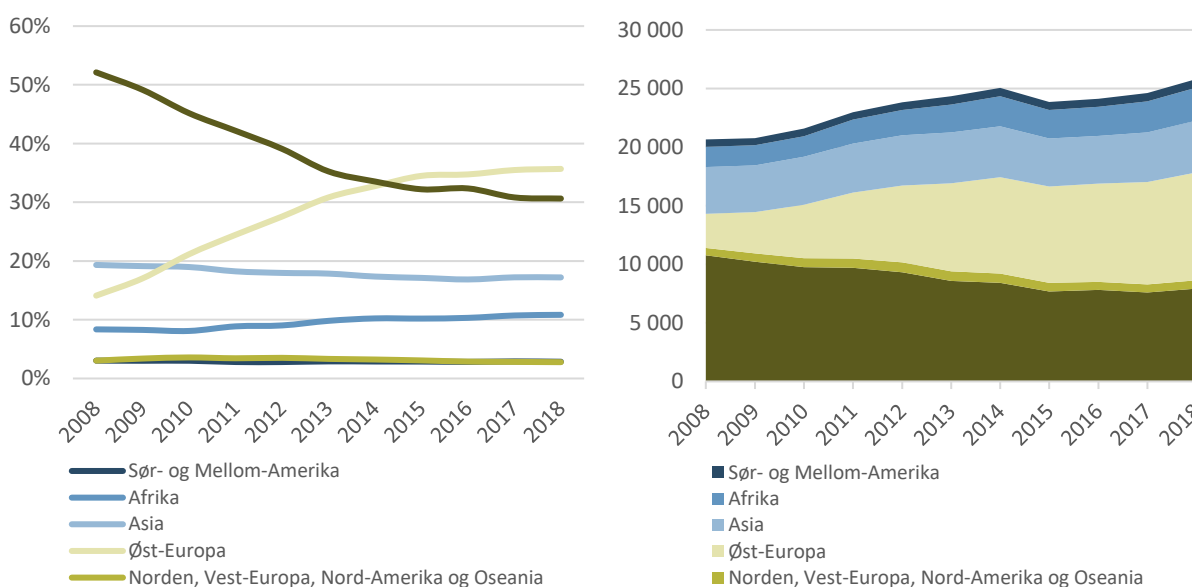
Samlet sett har kvinner noe lavere arbeidsdeltakelse enn menn, med henholdsvis 74 prosent mot 78 prosent (gjelder aldersgruppen 20–66 år). Forskjellene ville trolig vært større uten mulighet til arbeid innen renhold.

Figur A.5 Sysselsatte innen rengjøringsvirksomhet, fordelt på innvandringskategori. 2018.



Kilde: SSB.

Figur A.6 Andelen sysselsatte innen rengjøringsvirksomhet til venstre og figur A.7 antall sysselsatte innen rengjøringsvirksomhet til høyre. Begge fordelt på landgruppe.



Kilde: SSB.

Innvandrere har også generelt lavere arbeidsdeltakelse enn den øvrige befolkningen. Samlet sett er det kvinner med innvandrerbakgrunn som er den gruppen med lavest sysselsettingsandel i Norge, med 62 prosent.

Fordi renhold sysselsetter en høy andel kvinner med innvandrerbakgrunn fungerer næringen som en inngangsport for en gruppe som i utgangspunktet har relativt svak tilknytning til arbeidslivet i Norge.

A.4 Betydelig del av renholdet gjøres i egenregi

Om lag 26 000 sysselsatte var i 2018 registrert innen næringen rengjøringsvirksomhet. Imidlertid er det nærmere 60 000 som er registrert med yrkeskoden renholder, jf. tabell A.1.

Årsaken til dette store avviket skyldes at registrerte renholdstjenester primært er rettet mot næringslivet. Virksomheter kan velge å utføre renhold selv eller å kjøpe inn tjenesten fra eksterne tilbydere. NHO (2018) anslår at nærmere 40 prosent av renholdet i offentlige og private virksomheter gjøres i egenregi. Ifølge NHOs anslag har andelen renhold som gjøres i egenregi falt over tid. Dette er en indikasjon på at flere virksomheter setter ut renholdsarbeidet.

SSBs sysselsettingsregister gir detaljert informasjon om antall lønnstakere som er renholdere av yrke, og hvilket markedssegment de arbeider i. Som framgår av tabell A.1 er hele 99,6 prosent av renholderne registrert som renholdere i virksomheter.

I statistikken er det kun registrert 260 lønnstakere som renholdere i private hjem. Det relativt lave antallet renholdere i private hjem kan til en viss grad skyldes at mange er organisert som selvstendig

næringsdrivende og dermed ikke er synlige i statistikken for lønnstakere.³³

Det lave antallet renholdere kan også skyldes at personer som rengjør både i virksomheter og i private hjem er registrert som renholdere i virksomheter. I tillegg kan det være en indikasjon på at renholdstjenestene i forbrukermarkedet i større grad skjer gjennom ulovlige kanaler.

Tabell A.1 Antall lønnstakere registrert som renholdere. 2018.

Yrke	Antall lønnstakere
Renholdere i private hjem	260
Renholdere i virksomheter	58 857

Note: Tallene gjelder kun lønnstakere, selvstendig næringsdrivende er derfor utelatt. Lønnstakerne er registrert med yrkeskode 9111 og 9112.

Kilde: SSB.

A.5 Noen få store virksomheter dominerer renholdsmarkedet

Renholdstjenester tilbys av både virksomheter og enkeltpersoner. Andersen mfl. (2016) finner at kun 16 prosent av husholdningene som kjøper renholdstjenester kjøper disse fra en renholdsvirksomhet. Det er imidlertid en vekst i kjøp fra virksomheter. Det er grunn til å tro at flere av de større registrerte renholdsvirksomhetene vil gå inn i markedet for private husholdninger dersom markedet for renholdstjenester forsetter å vokse framover.

I 2017 var det registrert i overkant av 3 600 aktive foretak med næringskode 81.21 Rengjøring i bygninger.³⁴ Antallet har økt systematisk fra rundt 2 300 foretak i 2007.

For å kartlegge foretaksstrukturen innen renhold har vi kun tilgjengelig statistikk om foretak innen rengjø-

³³ Selvstendig næringsdrivende blir ikke registrert som lønnstakere med mindre de er ansatt i sitt eget foretak.

³⁴ Aktivitet kontrolleres av SSB ved måling av omsetning, antall ansatte eller annen type aktivitet som fanges opp av offentlige registre. Antall fo-

retak som er registrert i rengjøringsvirksomhet, men ikke nødvendigvis aktive er betydelig høyere.

ringsvirksomhet samlet sett (næringskode 81.2). I 2017 var det registrert rundt 4 500 aktive foretak under næringskode 81.2. Fordi det store flertallet av foretak innen rengjøringsvirksomhet tilbyr rengjøring av bygninger redegjør vi kort for foretaksstrukturen for hele næringen under.

Figur A.8 viser at 66 prosent av foretakene i rengjøringsbransjen har én eller ingen sysselsatte. Mer enn 90 prosent av foretakene har færre enn ti sysselsatte. Foretakene med mer enn 50 sysselsatte utgjør kun 1 prosent, og kun 14 foretak er registrert med mer enn 250 sysselsatte i 2017.

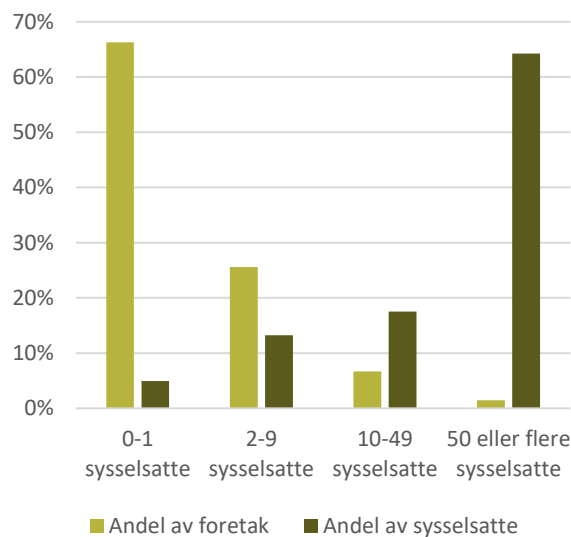
Ser vi på andelen de ulike foretaksgruppene utgjør av den samlede sysselsettingen i næringen er imidlertid bildet reversert. Nærmere halvparten er sysselsatt i foretak med flere enn 250 sysselsatte, og totalt utgjør foretakene med flere enn 50 sysselsatte 64 prosent av sysselsettingen i næringen. Den høye andelen foretak med én eller ingen ansatte utgjør til gjengjeld kun 5 prosent av sysselsettingen.

Målt i omsetning følger foretaksstrukturen samme mønster som andel av ansatte i figur A.8. De aller største foretakene står for om lag 60 prosent av omsetningen i næringen, mens de minste står for om lag 6 prosent.

Oppsummert viser statistikken at næringen består av veldig mange små aktører, men målt i sysselsetting og omsetning domineres næringen av et mindre antall store foretak.

Andersen mfl. (2016) kartlegger også foretaksstrukturen i rengjøringsnæringen, og innen rengjøring av bygninger spesielt. De finner sammenfallende foretaksstruktur fram til 2015.

Figur A.8 Andel foretak og andel av de sysselsatte etter foretaksstørrelse. 2018.



Kilde: SSB.

I studien kartlegges også foretakenes organisasjonsform. I 2015 var 70 prosent av foretakene registrert som enkeltpersonforetak, noe som forklarer den høye andelen foretak uten ansatte. Resten var hovedsakelig registrert som aksjeselskaper (AS). Det har ikke vært signifikante endringer i organisasjonsform de siste årene.

Et annet relevant mål på antall aktører som tilbyr renholdstjenester er antall virksomheter som er registrert i Renholdsregisteret. Per 10. mai 2019 var det registrert rundt 7 840 godkjente virksomheter i registeret. Antallet er høyere enn antall registrerte rengjøringsvirksomheter som følge av at alle virksomheter som helt eller delvis tilbyr renholdstjenester må godkjennes. Dette innebærer at registeret også inkluderer virksomheter som leier ut personer som utfører renholdstjenester.

Appendiks B – Tiltak mot svart arbeid innen renhold

Renhold har vært et prioritert satsingsområde hos Arbeidstilsynet og andre relevante aktører over flere år.³⁵ For å redusere omfang av svart arbeid og annen useriøsitet innen renhold, og andre risikoenæringer, har både reguleringer og kontrolltiltak blitt skjerpet. Samtidig har samarbeidet mellom de ulike kontrollmyndighetene blitt styrket og arbeidslivets parter har gjennomført satsninger.

Under går vi gjennom ulike tiltak som er innført for å bedre forholdene for både virksomheter, arbeidstakere og kunder innen renhold.

B.1 Godkjenningsordning og HMS-kort

Alle virksomheter som tilbyr renholdstjenester skal være godkjent av Arbeidstilsynet. Det er ulovlig både å kjøpe og selge renholdstjenester uten at tilbydereren har offentlig godkjenning.

Godkjenningsordningen gjelder alle virksomheter som helt eller delvis tilbyr renholdstjenester til tredjepart. Også virksomheter som leier ut personell som utfører renholdstjenester. Ordningen dekker også de som er selvstendig næringsdrivende, enten de er oppført med ansatte eller ikke.

Kravene for et enkeltpersonforetak er svært grunnleggende. For disse kreves det dokumentasjon av navn og fødselsnummer. For virksomheter med ansatte må følgende vilkår oppfylles:

- Tilknyttet godkjent bedriftshelsetjeneste
- Oppfyller kravene til vernetjenesten
- Har skriftlige arbeidsavtaler for alle grupper av ansatte i tråd med arbeidsmiljølovens krav
- Oppfyller kravene i forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsvirksomheter

- Har en ordning som sikrer arbeidstakerne økonomisk kompensasjon i tilfelle yrkesskade

Godkjenningsordningen ble første gang innført i 2012. I utgangspunktet var det kun kommersielle aktører som kjøper renholdstjenester som pliktet å sjekke at tilbydereren er godkjent i Renholdsregisteret. Det var imidlertid uansett ulovlig for renholdsvirksomheter å selge sine tjenester til forbrukere. Fra 1. juli 2018 plikter imidlertid også forbrukere å kontrollere at tilbydereren av tjenesten er godkjent. Privatpersoner har altså ansvar for å sjekke om renholderen er godkjent, uansett om det er fra et stort aksjeselskap eller et enkeltpersonforetak.

Andersen mfl. (2016) undersøker de private husholdenes kjennskap til godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter. De finner at kun en av tre respondenter kjente til godkjenningsordningen. Det er imidlertid viktig å ha i bakhodet at privatpersoner ikke var pålagt å kontrollere at virksomheten var godkjent når denne undersøkelsen ble gjennomført.

I tillegg til kravene virksomheter må oppfylle for å bli godkjente i Renholdsregisteret må alle renholdere bære HMS-kort. Kravet gjelder også selvstendig næringsdrivende. HMS-kortet viser hvilken virksomhet arbeidstakeren jobber for og hvem de er. Endelig godkjenning i Renholdsregisteret gis først når alle HMS-kort er bestilt og produsert (Andersen, Bråten, Nergaard, & Trygstad, 2016). Eldring mfl. (2011) konkluderer med at ordningen med HMS-kort har virket etter hensikten ved at HMS-kortet muliggjør mer effektive og målrettede kontroller. Eldring mfl. (2011) peker videre på at ordningen gir mer effektiv håndhevelse av regelverket, og bedre etterlevelse av regelverket.

³⁵ For satsingsområdene for 2019 er imidlertid renhold ikke lenger nevnt spesifikt, men eksempelvis arbeidslivskriminalitet er et prioritert område.

Per 10. mai 2019 er det registrert 7 838 godkjente rengjøringsvirksomheter i Renholdsregisteret.

B.2 Forskrift om delvis allmenngjøring av tariffavtale for renholdsvirksomheter

Det er ingen lovbestemt minstelønn i Norge, og det er derfor i utgangspunktet lovlig å drive lavlønnskonkurranse i det norske arbeidsmarkedet. Normalt er det organiserte arbeidstakere og arbeidsgivere som har avtalt rådende vilkår om lønn og andre arbeidsforhold gjennom egne forhandlinger.

Et unntak til denne regelen er at myndighetene har anledning til å gripe inn i deler av arbeidslivet, for å sikre vilkår som er i tråd med interessene til det norske arbeidslivet og samfunnet. Allmenngjøring av tariffavtale innebærer at tariffavtalen er bindende for alle aktører i næringen. På den måten setter allmenngjorde tariffavtaler minstekrav til lønn og andre arbeidsvilkår i renhold og andre utvalgte områder.

Renholdsoverenskomsten ble første gang allmenngjort i 2011 og har vært videreført siden den gang. Tariffavtalen bygger på overenskomsten mellom NHO Service og Handel på den ene side og Landsorganisasjonen i Norge og Norsk Arbeidsmandsforbund på den annen side.

Siste justering av overenskomsten tredde i kraft 1. desember 2018. Arbeidstakere i virksomheter som utfører renhold skal minst ha en lønn på 188 kroner per time. I tillegg skal arbeidstakeren ha et tillegg på minst 26 kroner per time ved arbeid utenfor alminnelig arbeidstid (tidsrommet 21.00-06.00). Allmenngjøringsforskriften legger dermed klare føringer også for minsteprisen på renholdstjenester.

³⁶ Ordningen med regionale verneombud har til formål å styrke virksomhetenes HMS- og vernearbeid og bidra til at det opprettes velfungerende vernetjeneste i tråd med kravene i arbeidsmiljøloven. I dag har både

B.3 Skattebetalingslovens bestemmelse om medansvarlighet

I 2011 ble kjøpers medansvar skjerpet i skattebetalingsloven. Personer som kjøper tjenester, for eksempel håndverkertjenester, vaskehjelp, biloppretting og lignende, kan gjøres medansvarlig for inntektsskatt, trygdeavgift og merverdiavgift som den næringsdrivende har unndratt. Privatperson kan bli medansvarlig dersom vederlaget overstiger 10.000 kroner og ikke er betalt via bank.

Det er imidlertid svært utfordrende å kontrollere kjøp av tjenester i private hjem. To år etter at lovgivingen ble skjerpet (i 2013) uttalte Skatteetaten at ingen kjøpere av renhold var tatt som følge av lovendringen, og at dette sannsynligvis skyldes en blanding av Skatteetatens policy og usikkerhet rundt hjemlene til å kontrollere i private hjem (NRK, 2013).

B.4 Informasjonsdeling og samarbeid

Flere har pekt på at måloppnåelsen for tiltakene rettet mot useriøsitet i arbeidslivet trolig ville vært større om det var mindre tekniske og operasjonelle barrierer for informasjonsutveksling og om aktørene hadde hatt mer kompetanse om taushetsplikten eller om reglene om taushetsplikt hadde vært utformet annerledes (Bjørnstad, Eggen og Tofteng 2016, Riksrevisjonen 2016a og Riksrevisjonen 2016b).

Det er derfor innført en rekke tiltak som søker å styrke informasjonsdelingen og samarbeidet i arbeidet mot svart arbeid og annen arbeidslivskriminalitet. Tiltakene inkluderer informasjonsdeling mellom kontrolletatene, og mellom kontrolletatene og politiet, utvidelse av det regionale og lokale samarbeidet mellom etatene, servicesenter for utenlandske arbeidstakere og regionale verneombud i renhold.³⁶

bygge- og anleggsbransjen og hotell-, restaurant- og renholdsbransjen regionale verneombud.

Når det gjelder tiltaket om servicesentre for utenlandske arbeidstakere er det bred enighet om at disse fungerer etter hensikten. Eldring mfl. (2011) konkluderer med at tiltaket har resultert i at informasjon blir lettere tilgjengelig for arbeidstakerne. Andersen mfl. (2016) finner en lignende virkning av tiltaket med regionale verneombud. Tiltaket med regionale verneombudene har også, gjennom å skape møteplasser mellom næringslivet og myndighetene, resultert i økt læring ved at virksomheter og arbeidstakere lettere får tilgang på relevant informasjon om godkjenningsordningen og HMS-arbeid mer generelt. Begge disse to tiltakene bidrar sannsynligvis til et redusert omfang og forebygging av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping gjennom bedre muligheter for å etterleve regelverket. Det er imidlertid langt fra sikkert at disse tiltakene påvirker det private renholdsmarkedet.

B.5 Treparts bransjeprogram

Treparts bransjeprogram er et tiltak for å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til å samarbeide om å gripe fatt i observerte utfordringer med arbeidsforhold og arbeidsmiljø.

Bransjeprogrammet for renhold ble lansert i 2012. NAF, NHO Service og Handel, Virke, KS, Arbeidstilsynet, Spekter og Parat representerer partene i bransjeprogrammet. Partene i programmet samarbeider om ulike informasjonskampanjer og jobber kontinuerlig med utforming av eventuelle nye eller justerte tiltak i næringen for å sikre bedre etterlevelse av regelverket.

Et eksempel på aktivitet i Treparts bransjeprogrammet er en samarbeidskampanje mellom Arbeidstilsynet, Virke, NAF og NHO Service og Handel. Kampanjen sendte en eske med en skjermrens og informasjon med budskap om Renholdsregisteret. Bak-

grunnen for kampanjen var at mange innkjøpere i norske virksomheter ikke har god nok kunnskap om godkjenningsordningen (NHO Service og Handel, 2018).

Et annet tiltak er holdningsskapende arbeid organisert av Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ), som er et fellesskap av Skatteetaten, NHO, Byggenæringens landsforening, LO, Fellesforbundet, KS, YS og Unio. SMSØ har for eksempel lansert informasjonssiden Handlehvitt.no, som har en egen artikkel om regler for kjøp av renholdstjenester i hjemmet.

B.6 Effekten av tiltakene er usikker

Renhold har vært et prioritert satsingsområde hos Arbeidstilsynet og andre relevante aktører over flere år.³⁷ For å redusere omfang av svart arbeid og annen useriøsitet innen renhold, og andre risikoenæringer, har både reguleringer og kontrolltiltak blitt kraftig skjerpet. Samtidig har samarbeidet mellom de ulike kontrollmyndighetene blitt styrket og arbeidslivets parter har gjennomført satsninger.

I evaluering av tiltakene som skal bidra til å begrense omfanget av useriøsitet i næringen konkluderer det med en positiv virkning (Andersen mfl. 2016, Trygstad mfl. 2018 og Bjørnstad mfl., 2015). Utfordringene ville vært større uten de iverksatte tiltakene.

Imidlertid har ikke virkningen være sterk nok til å ha fjernet all useriøsitet innen de allmenngjorde områdene. I 2018 førte for eksempel over halvparten av Arbeidstilsynets tilsyn innen rengjøringsvirksomhet til en reaksjon.³⁸ I tillegg treffer tiltakene i all hovedsak proffmarkedet, og ikke markedet for private renholdstjenester.

³⁷ For satsingsområdene for 2019 er imidlertid renhold ikke lenger nevnt spesifikt, men eksempelvis arbeidslivskriminalitet er et prioritert område.

³⁸ Det ble totalt gjennomført 513 tilsyn i 2018. Ved 271 av disse ble det en reaksjon, og totalt antall reaksjoner var 548.

Tradisjonelt har også kravene stilt til virksomheter som kjøper renholdstjenester vært relativt strenge, mens private husholdninger har hatt lite juridisk ansvar. Husholdninger har for eksempel inntil 2018 kunnet kjøpe renholdstjenester av virksomheter som ikke er godkjent, selv om det ikke er lov for virksomheter som ikke er godkjent å selge tjenesten. Husholdninger er heller ikke nå omfattet av påseplikten, som innebærer at det ikke stilles krav til å etterse at de lønns- og arbeidsvilkår som følger av forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renhold følges.³⁹

Tiltakene som nevnes over treffer altså i hovedsak næringslivet. For det første fordi det er iverksatt flere tiltak som rettes mot næringslivet, enn mot husholdninger. Selv om det har blitt innført flere tiltak i senere tid, som for eksempel en del informasjonskampanjer, skattebetalingsloven og krav om å kun kjøpe renholdstjenester av godkjente virksomheter.

For det andre har det vært, og er fremdeles, svært utfordrende å både kontrollere og sanksjonere husholdninger. Lovbryternes «forventede straff» kan beskrives som en funksjon av straffereaksjonens omfang og risikoen for at ulovlig aktivitet oppdages.

Med svært liten risiko for å bli avslørt svekkes tiltakenes avskrekkende effekt. Derfor kan det argumenteres for at tiltak som øker insentivet til å opptre lovlig, som eksempelvis informasjonskampanjer eller en ordning med skattereduksjon, kan ha en større ønsket effekt enn tiltak som søker å begrense svart arbeid ved avskrekking.

Da effekten av tiltakene er usikre, særlig på markedet for renholdstjenester i hjemmet, og omfanget av svart arbeid innen renholdstjenester fremdeles anslås å være omfattende har det blitt tatt til orde for å innføre en skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet. Ordningen skal i hovedsak bidra til å styrke insentivet til å kjøpe tjenestene hvitt ved å redusere gevinsten ved å kjøpe tjenestene svart.

Hvordan skattereduksjonsordningen kan utformes beskrives i kapittel 4. I kapittel 5 drøftes mulige virkninger av en skattereduksjonsordning.

³⁹ Påseplikten innebærer at kjøper av renholdstjenester skal ha systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at renholdsleverandøren tilbyr sine ansatte lønns- og arbeidsvilkår i henhold til forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter (§ 6 i forskrift om

informasjons- og påseplikt og innsynsrett). Påseplikt for kjøper av renholdstjenester gjelder bare der hvor kjøper driver næringsvirksomhet, og dersom renholdsleverandøren ikke bruker underleverandører.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE