

Rapport 8/2024

Kontroll av skjenkesteder

Næringsetaten

2024

Kommunerevisjonens rapporter 2024

Rapport 1/2024	Vedlikehold og fornyelse av vann- og avløpsnett
Rapport 2/2024	Eierskapskontroll av Oslobolig AS
Rapport 3/2024	Grønne anskaffelser – klima- og miljøkrav
Rapport 4/2024	Regnskapsrevisjonen 2023 – Oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 5/2024	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 6/2024	Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder Bydel Grorud og Bydel Ullern
Rapport 7/2024	Overordnet styring og koordinering av overvannshåndtering

Kommunerevisjonens rapporter 2023

Rapport 1/2023	Eierskapskontroll av Oslo Business Region AS
Rapport 2/2023	Personvern i skoler
Rapport 3/2023	Munchmuseets arbeid med habilitet og forebygging av misligheter og korrupsjon
Rapport 4/2023	Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien - Ungdomsskole og skolehelsetjenesten
Rapport 5/2023	Eiendomsforvaltning av Oslo kommunes tomme bygg
Rapport 6/2023	Helsehus i Oslo - Bemanning og kompetanse
Rapport 7/2023	Kommunens bruk av innkjøpsmakt – Samkjøpsavtaler
Rapport 8/2023	Regnskapsrevisjonen 2022 – oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 9/2023	Lokal medvirkning i plansaker
Rapport 10/2023	Oppfølging av eierskapskontroller
Rapport 11/2023	Rekruttering og oppfølging av fosterhjem
Rapport 12/2023	Konsulentbruk i Oslobygg KF
Rapport 13/2023	Tilbudet til hjemmeboende med demens og deres pårørende
Rapport 14/2023	Eierskapskontroll av Oslo Nye Teater AS
Rapport 15/2023	Fremkommelighet for personer med funksjonsnedsettelse
Rapport 16/2023	Kvalitet i helsehus
Rapport 17/2023	Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 12/2020 Oppfølging av personer med ruslidelser
Rapport 18/2023	Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune
Rapport 19/2023	Tilfluktsrom
Rapport 20/2023	Personvern og informasjonssikkerhet i helse- og omsorgssektoren
Rapport 21/2023	Økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader

Du finner mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter på
www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen Næringsetatens kontroll av skjenkesteder. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29. august 2023 (sak 71) og tilhører området virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon* og eierskapskontroll 2020–2024 av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av revisjonsrådgiver Erik-André Høgseth Haavind som prosjektleder og seniorrådgiver Roar Kristensen som prosjektmedarbeider.

Vi vil takke Næringsetaten og Byrådsavdeling kultur og næring for nødvendig bistand.

19.04.2024

Morten A. Engebretsen
ass. avdelingsdirektør

Erik-André Høgseth Haavind
revisjonsrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	6
Sammendrag	6
1 Innledning	10
1.1 Bakgrunn.....	10
1.2 Formål og problemstillinger	10
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
1.6 Rapportens oppbygning.....	11
2 Bakgrunn.....	12
2.1 Nasjonale trender og føringer	12
2.2 Organisering av Næringsetatens kontrollarbeid	14
3 Kontroll av skjenkesteder	16
3.1 Revisjonskriterier	16
3.2 Faktabeskrivelse	16
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	20
4 Løpende vandelsvurderinger	22
4.1 Revisjonskriterier	22
4.2 Faktabeskrivelse	22
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	23
5 Opplæring og kvalitetssikring	25
5.1 Revisjonskriterier	25
5.2 Faktabeskrivelse	25
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	26
6 Risikobasert kontrollvirksomhet.....	27
6.1 Revisjonskriterier	27
6.2 Faktabeskrivelse	27
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	29
7 Habilitetsvurderinger og etisk regelverk.....	30
7.1 Revisjonskriterier	30
7.2 Faktabeskrivelse	30
7.3 Kommunerevisjonens vurderinger	31
8 Tilgangsstyring i AlkT	33
8.1 Revisjonskriterier	33
8.2 Faktabeskrivelse	33
8.3 Kommunerevisjonens vurderinger	34

9	Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	35
9.1	Konklusjoner	35
9.2	Anbefalinger	35
10	Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	36
10.1	Byråden for kultur og næring	36
10.2	Næringsetaten.....	38
Vedlegg 1 Revisjonskriterier.....		43
Vedlegg 2 Metode		52
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for kultur og næring		56
Vedlegg 4 Uttalelse fra Næringsetaten		60

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt Næringsetatens arbeid med kontroll av skjenkesteder. Undersøkelsen viser at Næringsetaten hadde iverksatt tiltak som bidro til tilfredsstillende kontroll av skjenkesteder. Dette gjaldt blant annet opplæring og innretning av skjenkekontroller.

Samtidig viser undersøkelsen at det var mangler og svakheter i etatens arbeid. Etaten kontrollerte ikke samtlige skjenkesteder årlig og tildelte ikke prikker ved mangelfull eller manglende internkontroll ved skjenkestedene. Det var videre en rekke bevillingshavere som ikke hadde blitt vandelsvurdert siden 2017. Skjenkekontrollen var i liten grad underlagt kvalitetssikring, og en del av grunnlaget for utvelgelsen av steder for kontroll var ikke dokumentert.

Det var videre samlet sett svakheter i etatens praksis for å legge til rette for at forhold som kunne påvirke ansattes habilitet, ble avdekket, vurdert og avklart. Det var klare svakheter i tilgangsstyringen i etatens fagsystem.

Sammendrag

Restaurant- og utelivsnæring er en viktig bransje i Oslo. Næringen skaper mange arbeidsplasser og bidrar til gode og varierte kulturopplevelser for innbyggere og tilreisende.

Samtidig har alkohol et stort skadepotensial for konsumenten og for samfunnet. Det er en uttalt visjon for Oslo kommune å redusere skadelig alkoholbruk og å bedre folkehelsen. Næringsetaten har ansvaret for å forvalte alkoholloven i kommunen og for å realisere kommunens alkoholpolitiske mål. Etatens kontrollvirksomhet er et sentralt virkemiddel for å redusere og forebygge både skadelig alkoholbruk og kriminalitet i utelivsnæringen.

Kommunerevisjonen har undersøkt følgende problemstilling:

- Er Næringsetatens kontroll av skjenkesteder tilfredsstillende?

Forvaltningsrevisjonen bygger i all hovedsak på dokumentanalyser, intervjuer med ledere og ansatte i etaten og uttrekk fra etatens fagsystem. Hoveddelen av datainnsamlingen har pågått i perioden fra november 2023 til januar 2024. Undersøkelsen tar hovedsakelig for seg perioden fra april 2022 til og med desember 2023.

Revisjonskriteriene for undersøkelsen er blant annet utledet fra alkoholloven, alkoholforskriften, Alkoholpolitisk handlingsplan for Oslo kommune 2021–2024 og veiledere fra Helsedirektoratet.

Sentrale vurderinger

Kontroll av skjenkesteder

Etaten hadde sikret at kontrollene ble gjennomført av minimum to kontrollører, og at det ble sendt skriftlig rapport til skjenkestedet med mulighet for uttalelse.

Undersøkelsen tyder på at etaten ikke hadde gjennomført tre ganger så mange salgs- og

skjenkekontroller som det var bevillinger årlig, som forutsatt i alkoholloven. Det var en mangel at Næringsetaten ikke hadde kontrollert samtlige skjenkesteder minimum én gang i året som forutsatt i alkoholloven. Etaten hadde ikke et system som sikret oversikt over steder som ikke var kontrollert i 2022 og 2023.

Etaten gjennomførte skjenkekontroller som virket å særlig omfatte skjenketidene, aldersgrenser og at det ikke ble skjenket alkohol til personer som var åpenbart påvirket av rusmidler. Næringsetaten kontrollerte ikke alltid bevillingshaverens føring med internkontrollen som forutsatt i alkoholforskriften.

Undersøkelsen tyder på at Næringsetaten tildelte prikker ved de fleste typer overtredelser av alkoholloven. Det ble imidlertid ikke tildelt prikker når skjenkestedene hadde mangelfull eller manglende internkontroll, som forutsatt i alkoholforskriften.

Næringsetaten hadde i 2022 og 2023 i tråd med alkoholforskriften inndratt skjenkebevillinger hvor innehaveren hadde overskredet tolv prikker i løpet av en toårsperiode.

Løpende vandelsvurderinger

Næringsetaten hadde etablert rutiner for gjennomføring av løpende vandelsvurderinger av skjenkebevillinger.

Det var en svakhet at Næringsetaten ikke gjennomførte vandelsvurderinger av alle bevillingshavere i perioden 2021–2024 slik det er forutsatt i Oslo kommunes alkoholpolitiske handlingsplan. Etatens lister over planlagte vurderinger viste at det ikke var foretatt vandelsvurderinger i tilknytning til en rekke skjenkesteder siden 2017. Næringsetaten hadde ikke oversikt over hvorfor det ikke var vurdert løpende. Samlet sett kan dette gi risiko for at skjenkesteder driftes uten at kravet til uklanderligandel er oppfylt. Kommunerevisjonen merker seg at flere store aktører i utelivet hadde eierskap i flere skjenkesteder, og at dette hadde påvirket Næringsetatens utvelgelse til vandelsvurdering for å unngå at de samme ble vurdert gjentatte ganger på kort tid.

Næringsetaten hadde etablert rutiner og praksis for å innhente relevante opplysninger fra politiet, Arbeidstilsynet og Skatteetaten som et ledd i etatens løpende vandelsvurderinger.

Opplæring og kvalitetssikring

Næringsetaten hadde iverksatt flere tiltak som kunne sørge for at skjenkekontrollørene fikk nødvendig opplæring. Alle kontrollørene hadde godkjente kunnskapsprøver.

Undersøkelsen viser at etaten ikke hadde et system for kvalitetssikring av gjennomføringen av skjenkekontrollene. Kommunerevisjonen merker seg at teamlederen av og til deltok på skjenkekontroller, men at ledelsen eller andre i etaten utover dette i liten grad var involvert i kvalitetssikring av kontrollene. I de tilfellene der det var påpekt brudd på alkoholloven, ble kontrollrapportene gjennomgått av en jurist. Det ble påpekt brudd i en liten andel av kontrollene.

Risikobasert kontrollvirksomhet

Næringsetaten hadde etablert en praksis som kunne bidra til at skjenkekontrollen ble

innrettet mot lokale forhold som virket mest hensiktsmessig. Det var blant annet laget en risikomatrix for skjenkekontroller, der forhold som stedets konsept og aldersprofil ble vurdert.

Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at en person alene hadde ansvaret for utsetting av kontroller og innretningen på skjenkekontrollene. En del av grunnlaget for utvelgelsen av steder for kontroll var heller ikke dokumentert. Det er Kommunerevisjonens vurdering at etatens praksis er sårbar for eksempel ved fravær og kan gi risiko for at kontrollene ikke blir tilstrekkelig innrettet mot lokale forhold.

Næringsetaten hadde inngått samarbeidsavtaler og gjennomførte samarbeidskontroller med relevante aktører som kunne bidra til en kunnskapsbasert kontrollvirksomhet.

Habilitetsvurderinger og etisk regelverk

Næringsetaten hadde i noen grad lagt til rette for at forhold som kunne påvirke ansattes habilitet, ble avdekket, vurdert og avklart. Etaten hadde blant annet utarbeidet skriftlige rutiner for bierverv og ansattes vurdering av egen habilitet.

Det var imidlertid flere svakheter i etatens praksis. Spørsmål om habilitet og bierverv skulle tas opp i medarbeidersamtaler, men det ble først gjennomført medarbeidersamtaler med kontrollørene i 2023. Etaten hadde ikke en oppdatert oversikt over ansattes bierverv, og det forelå ingen rutine for registrering av annet arbeid eller verv i HR-systemet. Det var også en svakhet at saksbehandlerne i team forandel og samarbeid selv kunne velge hvilke vandelsvurderinger de ville gjøre. Dette gir samlet sett risiko for at forhold som kunne påvirke ansattes habilitet, ikke ble avdekket, vurdert og avklart.

Næringsetaten hadde iverksatt tiltak som kunne sørge for at kommunens etiske regelverk var kommunisert i hele organisasjonen. Etaten hadde blant annet som praksis at nyansatte signerte på å ha forstått kommunens etiske regelverk i ansettelsesavtalen. Etaten hadde iverksatt enkelte tiltak på sentrale etikkområder, som forbud mot mottak av gaver. Dette kunne bidra til en bevisstgjøring av de ansatte i tråd med kommunens etiske regelverk.

Tilgangsstyring i fagsystemet

Næringsetaten benytter fagsystemet AlkT blant annet til saksbehandling av søknader om skjenkebevilling, løpende vandelsvurderinger og kontroll av skjenkesteder. Næringsetaten hadde en rutine som beskrev etatens autorisasjonsprosesser og etaten hadde en oversikt over tilgangene i systemet og hvilke tilganger som var gitt.

Det var klare svakheter i tilgangsstyringen i etatens fagsystem AlkT. Lignende avvik er tidligere påpekt av Kommunerevisjonen. Det var en svakhet at det ikke framgikk hvem som hadde autorisert tilgangen, det framgikk heller ikke når autoriseringen var gitt. Dokumentasjonen viste også at det ikke alltid var klart hva de ulike funksjonene ga rettigheter til å gjøre i systemet.

Det var flere ansatte med privilegerte tilganger, og alle med tilgang til systemet hadde lesetilgang til alle bevillinger, objekter, eiere, søkere og vedtak. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om hadde etaten en praksis med å tildele rettigheter til ansatte som kunne gå ut over deres tjenstlige behov. Det var videre en svakhet at etaten ikke hadde praksis for

jevnlig gjennomgang av tilgangene. En konsekvens kan være personer med tilganger som de ikke skulle ha hatt, noe som blant annet øker risikoen for at opplysninger kan komme på avveie.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at Næringsetaten iverksetter tiltak som bidrar til å sikre at

- samtlige skjenkesteder blir kontrollert årlig og at brudd sanksjoneres som forutsatt
- skjenkesteder blir vandelsvurdert løpende
- det etableres et system for nødvendig kvalitetssikring av skjenkekontrollen
- forhold som kan påvirke ansattes habilitet, blir avdekket, vurdert og avklart
- tilgangsstyring i fagsystemet AlkT benytter autorisasjonsprosesser, og at tilgangene blir gjennomgått jevnlig

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for kultur og næring og Næringsetaten. Byråden varsler relevante tiltak til rapporten og Næringsetaten varsler relevante tiltak noen av anbefalingene i rapporten. Uttalelsene er i sin helhet vedlagt rapporten som vedlegg 3 og 4.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Oslos restaurant- og utelivsnæring er en viktig bransje i Oslo kommune. Næringen skaper mange arbeidsplasser og bidrar til gode og varierte kulturopplevelser for innbyggere og tilreisende.

Alkohol er ikke en ordinær vare og har et stort skadepotensial for konsumenten og for samfunnet. Dette speiles i gjeldende regelverk og i nasjonale og internasjonale mål om å redusere skadelig alkoholbruk. Det er en uttalt visjon for Oslo kommune å redusere skadelig alkoholbruk og å bedre folkehelsen. Dette kommer blant annet til uttrykk i kommunens alkoholpolitiske handlingsplan.

Utelivet som bransje er spesielt utsatt for økonomisk kriminalitet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Vinteren 2021 advarte politiet restauranter og barer i Oslo om at organiserte kriminelle nettverk hadde vist økt interesse for utelivet under pandemien. Ifølge Økokrim hadde enkelte av aktørene som etablerte seg i utelivsbransjen i etterkant av pandemien, historikk med arbeidslivskriminalitet fra andre bransjer.

En viktig del av kommunens arbeid med å legge til rette for rettferdig konkurranse på like vilkår i byens serverings-, skjenke- og dagligvarebransje er ifølge Alkoholpolitisk handlingsplan for Oslo kommune 2021–2024 å forhindre økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Kommunen skal gjennom sin kontrollvirksomhet bidra til å fjerne useriøse aktører og forebygge kriminell aktivitet i utelivet.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å informere kontrollutvalget og bystyret om kommunens kontroll med skjenkesteder er tilfredsstillende. Forvaltningsrevisjonen kan også gi grunnlag for å identifisere og iverksette forbedringstiltak.

Undersøkelsens problemstilling er:

- Er Næringsetatens kontroll av skjenkesteder tilfredsstillende?

Kommunerevisjonen har svart på problemstillingen ved å undersøke blant annet gjennomføring av skjenkekontroller, opplæring av kontrollører, system for kvalitetssikring og tilgangsstyring i fagsystemet AlkT.

1.3 Avgrensninger

Undersøkelsen omfatter ikke etatens saksbehandling knyttet til bevillingssøknader, eierskifter og klagesaker. Vi har heller ikke undersøkt Næringsetatens kontroll av steder med salgsbevilling.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen er kriteriene utledet fra følgende kilder:

- alkoholloven

- forvaltningsloven
- alkoholforskriften
- Instruks for internkontroll i Oslo kommune
- Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring
- Alkoholpolitisk handlingsplan for Oslo kommune 2021–2024
- Helse- og omsorgsdepartementets rundskriv (IS-2019-9002)
- veiledere fra Helsedirektoratet

Revisjonskriteriene presenteres i begynnelsen av kapittel 3–8. Revisjonskriteriene og utledningen av dem framgår i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Næringsetaten er den reviderte virksomheten. Undersøkelsen bygger i all hovedsak på dokumentanalyse, intervjuer med ledere og ansatte, svar på skriftlige spørsmål og stikkprøver. Hoveddelen av datainnsamlingen har pågått i perioden fra november 2023 til januar 2024. Undersøkelsen tar hovedsakelig for seg perioden fra april 2022 til og med 31. desember 2023.

Vedlegg 2 inneholder en mer detaljert beskrivelse av metoden.

1.6 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 gir vi kortfattet informasjon om sentralt regelverk for kontroll av skjenkesteder og en redegjørelse for Næringsetatens organisering. Kapittel 3 omhandler etatens gjennomføring av skjenkekontroll og oppfølging av kontrollene. Kapittel 4 handler om etatens løpende vandelsvurderinger, mens kapittel 5 dreier seg om opplæring av kontrollørene og kvalitetssikringen av skjenkekontroller. I kapittel 6 vurderer vi etatens arbeid med risikobasert kontrollvirksomhet. Kapittel 7 handler om etatens arbeid med habilitet og kommunens etiske regelverk. Kapittel 8 gjennomgår og vurderer tilgangsstyring i etatens fagsystem AlkT. Kapittel 9 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 10 oppsummerer og vurderer vi de vesentlige punktene i uttalelsene til rapporten. Uttalelsene er i sin helhet vedlagt som vedlegg 3 og 4.

2 Bakgrunn

Næringssetaten har ansvaret for å gjennomføre kommunens søknadsbehandling og kontroll av bevillinger etter serveringsloven og alkoholloven. Etaten jobber blant annet for å redusere skadelig alkoholforbruk og for at det skal være seriøs drift av serverings-, salgs- og skjenkesteder i Oslo. Kommunens alkoholpolitiske målsettinger er formulert i Alkoholpolitisk handlingsplan for Oslo kommune 2021–2024.

2.1 Nasjonale trender og føringer

I 2016 ble det innført et nasjonalt standardisert prikkssystem for å sanksjonere brudd på alkoholloven. Det innebærer at skjenkestedene blir tildelt et bestemt antall prikker ved ulike overtredelser av alkoholloven. Likeartede brudd avdekket ved samme kontroll anses som ett enkelt brudd. Bakgrunnen for innføringen var å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å sanksjonere brudd på alkoholloven, sikre likebehandling av skjenkestedene og forenkle saksbehandlingen. Dette innebærer en endring fra at kommunene kan reagere på brudd på alkoholloven, til at kommunen skal reagere på brudd (Buvik mfl. 2021). Dersom et skjenkested blir tildelt til sammen tolv prikker i løpet av en toårsperiode, skal bevillingen inndras i én uke.

Tabell 1 viser antall inndragninger av skjenkebevillinger og antall avdekkede overtredelser i Norge i perioden 2014–2022. Folkehelseinstituttet (FHI) skriver i sin evaluering av prikkssystemet at reduksjonen i antall inndragninger etter 2016 kunne skyldes at samtlige skjenkesteder startet på null prikker etter innføringen. FHI peker videre på at det var ventet at antall inndragninger ville øke noen år etter innføringen, da det ville ta noe tid før skjenkestedene ble tildelt tolv prikker eller flere (Buvik mfl. 2021). Tabell 1 viser at antall avdekkede overtredelser av alkoholloven økte etter innføringen av prikkdelingssystemet, med unntak av i 2020 og 2021.

Tabell 1 Avdekkede overtredelser og inndragninger av skjenkebevillinger.

År	Antall avdekkede overtredelser	Inndragninger skjenkebevilling
2014	1164	102
2015	1014	125
2016	1320	25
2017	1708	29
2018	1381	32
2019	1358	20
2020	995	9
2021	740	4
2022	2564	7

Note: Tall fra Salgs- og skjenkebevillinger: kommunens forvaltning av alkoholloven (FHI).

Tabell 2 viser rapporterte brudd på alkoholloven i Norge i 2022 og hvor mange prikker det deles ut per overtredelse.

Tabell 2 Rapporterte brudd på alkoholloven i 2022.

Overtredelse	Antall	Prikk per overtrødelse
Manglende levering av omsetningsoppgave innen kommunens frist	719	2
Manglende betaling av bevillingsgebyr innen kommunens frist	699	2
Mangler ved internkontrollsystemet	302	2
Brudd på reklamebestemmelsene	268	1
Åpenbart påvirket person i lokalet	112	2
Skjenking til åpenbart påvirket person	111	4
Gjester tar med alkohol ut	79	1
Brudd på vilkår i bevillingsvedtaket	55	1
Brudd på regler om styrer og stedfortreder	43	2
Brudd på reglene om alkoholfrie alternativer	43	1
Annen type overtrødelse	35	1
Konsum av medbrakt alkohol	29	1
Brudd på tidsbestemmelsene	27	4
Brudd på kravet om forsvarlig drift	14	8
Skjenking av sprit til person mellom 18 og 20 år	6	4
Brudd på alderskrav til den som skjenker alkohol	6	4
Skjenking til mindreårige	5	8
Brudd på bistandsplikten	3	8
Brudd på reglene om plassering av alkoholholdig drikk på skjenkestedet	3	1
Brudd på reglene om skjenkemengde for brennevin	3	1
Hindring av kontroll	2	8
Gjentatt diskriminering	0	2
Gjentatt narkotikaomsetning	0	2

Note: Tall fra Salgs- og skjenkebevillinger: kommunens forvaltning av alkoholloven (FHI).

Ifølge FHI skyldes økningen av antall avdekkede overtrødelser i 2022 først og fremst en stor økning i manglende levering av omsetningsoppgave og manglende betaling av bevillingsgebyr (Christensen, u.å.). Tabell 2 viser også hvor mange prikker som deles ut per overtrødelse. For uforsvarlig drift, skjenking av mindreårige, hindring av kontroll og brudd på bistandsplikten tildeles åtte prikker, som er det maksimale antall prikker for en enkelt overtrødelse.

Tabell 3 viser antall salgs- og skjenkebevillinger i Oslo kommune siden 2019.

Tabell 3 Salgs- og skjenkebevillinger i Oslo kommune.

Bevilling	2019	2020	2021	2022	2023
Skjenkebevilling	1281	1286	1333	1357	1374
Salgsbevilling	444	458	470	475	447
Total	1725	1744	1803	1832	1821

Note: Tall fra Næringsetatsens årsberetninger 2019–2023.

Tabell 3 viser at antall salgs- og skjenkebevillinger har økt noe siden 2019. Som følge av byrådssak 1029/22 Alkoholpolitisk handlingsplan 2021–2024 ble samtlige salgs- og

skjenkebevillinger forlenget automatisk ut planperioden 2021–2024. Ved starten av 2023 lå omkring 83 prosent av skjenkestedene i bydelene Frogner, Gamle Oslo, Grünerløkka og St. Hanshaugen. Næringsetaten skriver i årsberetningen for 2022 at det de siste årene har blitt flere store aktører i utelivsbransjen. Etaten skriver videre at dette har ført til en økt profesjonalisering av bransjen.

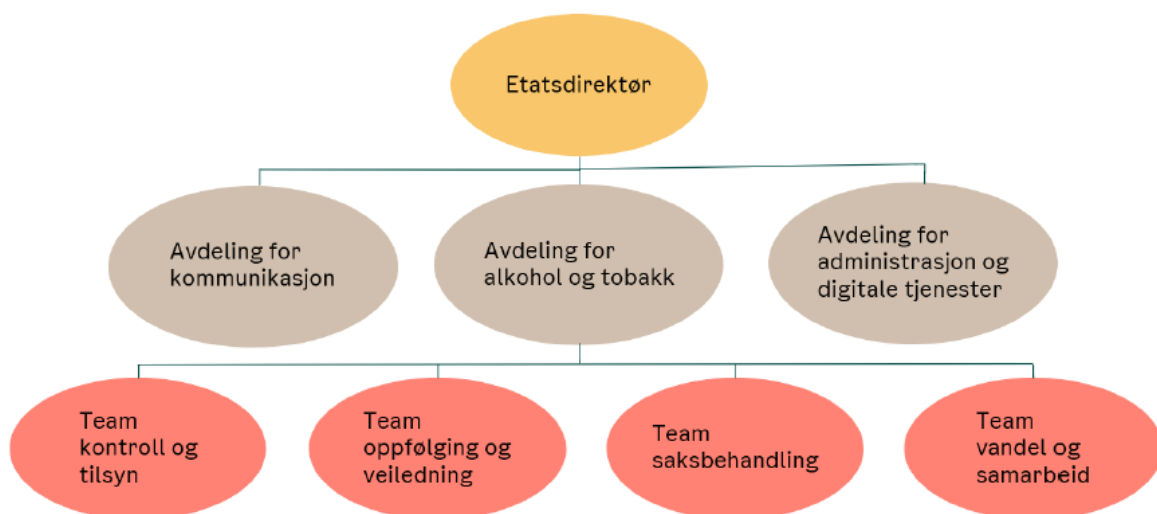
Utelivsnæringen er som nevnt i kapittel 1.1 særlig utsatt for økonomisk kriminalitet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Et viktig alkoholpolitisk satsingsområde for Oslo kommune er å legge til rette for bransjens seriøse aktører og samtidig forhindre svart arbeid og arbeidslivskriminalitet.

Næringsetaten har ansvaret for å gjennomføre vandelsvurderinger av bevillingshavere, både ved søknad om bevilling og løpende i driftsperioden, for å avdekke og forebygge økonomisk kriminalitet. Det følger av alkoholloven § 1-7b at bevillingshaveren og personer med vesentlig innflytelse over virksomheten må ha uklanderligandel i forhold til alkohollovgivningen, skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen.

2.2 Organisering av Næringsetatens kontrollarbeid

Næringsetaten er organisert i tre avdelinger, hvorav den ene består av fire team, jf. Figur 1. Per 1. januar 2023 hadde etaten 70 ansatte fordelt på 52 årsverk.

Figur 1 Organisasjonskart Næringsetaten.



Kommunikasjonsavdelingen har blant annet ansvaret for intern og ekstern kommunikasjon og mediehenndelser. Avdeling for administrasjon og digitale tjenester har ansvaret for dokumentservice, HR, IKT, innkreving av gebyrer og avgifter fra skjenke- og serveringssteder og elektroniske prøveavleggelser med mer.

Etaten gjennomførte en organisasjonsendring i juni 2022 da team for kontroll og tilsyn ble opprettet. Endringen ble gjennomført for å samle fagmiljøet for operativt kontrollarbeid i ett team. Det er avdelingsdirektøren for alkohol og tobakk som har det faglige ansvaret for forvaltningen av alkoholloven og serveringsloven. Saksbehandlingsteamet har ansvaret for behandling av søknader om blant annet skjenke- og serveringsbevillinger. Team oppfølging og

veiledning behandler skriftlige rapporter fra salgs- og skjenkekontroller og søknader om skjenkebevillinger for enkeltanledninger. Team kontroll og tilsyn gjennomfører skjenke- og salgskontroller og også tilsyn etter tobakksloven. Teamandel og samarbeid gjennomfører vandelsvurderinger knyttet til serveringsloven og alkoholloven og samarbeider med andre relevant kontrollinstanser.

3 Kontroll av skjenkesteder

I dette kapittelet redegjør vi for og vurderer hvordan Næringsetaten forbereder, gjennomfører og følger opp skjenkekontroller.

3.1 Revisjonskriterier

- Næringsetaten skal gjennomføre skjenkekontroller for å sikre at bevillingshaveren drifter skjenkestedet i henhold til sentrale krav i lov og forskrift. Dette innebærer følgende:
 - Kontrollen skal gjennomføres av minst to kontrollører.
 - Hvert skjenkested skal kontrolleres minimum én gang i året.
 - Det skal årlig som minimum gjennomføres tre ganger så mange kontroller som det er salgs- og skjenkesteder.
 - Kontrollene skal særlig omfatte skjenketidene, aldersgrenser og at det ikke skjenkes til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler.
 - Kontrollene skal omfatte bevillingshaverens føring med internkontroll.
 - Det skal sendes skriftlig rapport til skjenkestedet med mulighet for uttalelse.
 - Etaten skal tildele prikker ved brudd på alkoholloven og inndra bevillingen dersom innehaveren overskrider tolv prikker i løpet av en toårsperiode.

3.2 Faktabeskrivelse

Næringsetaten hadde per 31. desember 2023 21 kontrollører som var ansatt i deltidsstillinger, de fleste i 20 prosent. I tillegg hadde teamet tre fagkonsulenter som i hovedsak gjennomførte salgskontroller og tobakkstilsyn. Teamet var ledet av en teamleder som hadde ansvaret for at kontrollene ble gjennomført i henhold til lovkrav og strategiske føringer. Teamlederen hadde også personalansvar for teamets ansatte.

AlkT er Næringsetatens fagsystem. Systemet benyttes blant annet ved saksbehandling av søknader om skjenkebevilling, løpende vandelsvurderinger og i forbindelse med kontroll av skjenkesteder.

3.2.1 Forberedelse av kontrollene

Skjenkekontrollen var organisert slik at hvert kontrollørpar gikk en runde for å kontrollere flere skjenkesteder i løpet av vekten. Vaktene varte hovedsakelig fra klokken 18 til 1 eller fra klokken 21 til 4. Kontrollrundene startet i Næringsetatens lokaler, hvor kontrollørene hadde en egen arbeidsstasjon med tilgang til etatens fagsystem AlkT. Teamlederen delte kontrollørene inn i makkerpar som gjennomførte kontrollrunden sammen. Etatens oversikt over gjennomførte skjenkekontroller viste at kontrollene ble gjennomført av minimum to kontrollører.

Teamlederen hadde i forkant av kontrollrunden forberedt lister i AlkT over skjenkesteder som skulle besøkes den aktuelle kvelden. Kontrollørene gjennomgikk listen ved vaktstart for å bli kjent med de aktuelle stedene. Kontrollørene så blant annet etter stedets åpningstider, historikk og funn fra tidligere kontroller. Kontrollørene hadde også telefoner med tilgang til en appversjon av AlkT. I appen ble det registrert start- og sluttidspunkt for kontrollene av hvert enkelt skjenkested, dokumentasjon på et sett med kontrollspørsmål og notater fra kontrollen.

3.2.2 Antall kontroller

Etaten hadde en samlet oversikt over salgs- og skjenkebevillinger i Oslo kommune fra fagsystemet AlkT. Det var ikke mulig å skille mellom salgsbevillinger og skjenkebevillinger i oversikten. Ifølge Næringsetaten ble det gjennomført tre ganger så mange kontroller som det var salgs- og skjenkebevillinger i Oslo kommune i både 2022 og 2023. En oversikt over gjennomførte skjenkekontroller viste at det ble gjennomført 3280 skjenkekontroller i 2022 og 3408 skjenkekontroller i 2023 per 20. november. Det var 1357 skjenkebevillinger i Oslo per 31. desember 2022 og 1374 per 31. desember 2023, jf. Tabell 3 i kapittel 2. Dersom hvert skjenkested skal kontrolleres tre ganger årlig, tilsier det over 4000 kontroller begge år. Etaten oppga at både antall skjenkebevillinger og hvorvidt skjenkesteder med aktiv bevilning faktisk var i drift, kunne variere i løpet av et år. Ifølge teamlederen medførte dette at antall årlige skjenkekontroller varierte, da utelivsbransjen er i konstant endring.

Ifølge teamlederen hendte det at skjenkestedet var stengt når kontrollørene ankom. Teamlederen oppga at kontrollørene i slike tilfeller skrev i kontrollnotatet at stedet var stengt ved ankomst. Notatene var tilgjengelige i etatens fagsystem AlkT via manuelle søk, men etaten hadde ikke laget en oversikt som viste det totale omfanget av steder som var stengt ved ankomst.

Etaten gjennomførte ikke skjenkekontroller av samtlige skjenkesteder årlig. Etaten hadde ikke en oversikt over skjenkesteder som ikke var kontrollert i 2022 og 2023. Ifølge avdelingsdirektøren og teamlederen kunne manglende kontroller blant annet skyldes at skjenkesteder kunne få bevilning i november eller desember med åpningsdag påfølgende år. I tillegg ble det vist til at enkelte skjenkesteder var vanskelig tilgjengelige, grunnet beliggenhet eller åpningstider, som charterbåter, markastuer og fyr.

3.2.3 Innhold i kontrollene

Ifølge Næringsetaten skulle kontrollørene ved kontrollstart ta en runde rundt i lokalet for å skaffe seg en oversikt over forholdene på stedet. Dette innebar blant annet å få en oversikt over det generelle beruselsesnivået, alderssammensetningen og stedets bemanning. Dersom det var kø på utsiden av lokalet, kunne det også være aktuelt å observere køen og vaktens legitimasjonskontroll. Kontrollørene oppga at de deretter ville finne en passende plass i lokalet for å observere. Dersom det var aktuelt å skrive avviksrapport, måtte begge kontrollørene observere bruddet. Etter endt observasjon legitimerte kontrollørene seg for ansvarshavende for å redegjøre for sitt inntrykk av stedets drift samt gjennomgå kontrollspørsmålene. Spørsmålene omhandlet blant annet antall ansatte på vakt og totalt ved stedet, ølpris, nødutganger og navn på ansvarshavende.

Næringsetaten oppdaterte i november 2023 rutinen for gjennomføring av skjenkekontroll. Teamlederen oppga at etaten hadde hatt en rutine for skjenkekontroll i 2022 og 2023, men at denne ikke hadde vært godt nok oppdatert. Den oppdaterte rutinen inneholdt blant annet informasjon om fagsystemet AlkT, retningslinjer for ID-kort, HMS og brannvernrutiner i Næringsetatens lokaler. Rutinen inneholdt videre tips og informasjon om gjennomføring av skjenkekontroll. Det var blant annet angitt at kontrollørene i hovedsak skulle gjennomføre kontrollene anonymt, det var angitt hva som var minimum observasjonstid ved mistanke om åpenbart påvirkede personer, tips til observasjonssteder og skriving av notater. Videre var det

i rutinen listet opp kontrollpunkter som kunne brukes til å avdekke ulike brudd på alkoholloven, deriblant åpenbart påvirkede personer og brudd på aldersbestemmelsene. Ifølge teamlederen kunne det være krevende å formidle rutiner til kontrollørene, da de var ansatt i deltidsstillinger. Teamlederen og kontrollørene oppga at de alltid skulle se etter skjenking til mindreårige, personer som var åpenbart påvirket av rusmidler, og uforsvarlig drift.

Ved mulig brudd på alkoholloven skulle kontrollørene redegjøre for sine observasjoner til ansvarshavende på skjenkestedet. Vi har gjennomgått 20 rapporter fra skjenkekontroller. I samtlige rapporter har kontrollørene redegjort for vurderingen av overtredelsen til ansvarshavende. Kontrollørene skulle også opplyse ansvarshavende om at det ville bli skrevet en skriftlig rapport på forholdet hvor bevillingshaveren kunne gi sitt tilsvarende.

Dersom det ikke ble skrevet rapport ved det aktuelle skjenkestedet, hendte det at kontrollørene veiledet ansvarshavende om aktuelle temaer som diskriminering eller seksuell trakassering. Kontrollen ble avsluttet etter gjennomgang av kontrollspørsmålene og eventuell veiledning. Kontrollørene skulle ved vaktslutt skrive et sammendrag av notatene fra kontrollrunden. Teamlederen oppsummerte sammendragene fra kontrollrundene og sendte dette til øvrige teamledere, avdelingsdirektøren og kontaktpersoner i politiet.

Det kunne ifølge etaten være krevende å sannsynliggjøre at en person var åpenbart påvirket. Ifølge avdelingsdirektøren og teamlederen måtte kontrollørene beskrive tre unike kjennetegn på påvirkning før det ble skrevet rapport. Kjennetegnene var ikke beskrevet i den oppdaterte rutinen for gjennomføring av skjenkekontroll. Det var en oversikt over vanlige kjennetegn ved kontrollørenes arbeidsstasjon i etatens lokaler. Kontrollørene oppga at det kunne oppstå tvilstilfeller vedrørende åpenbart påvirkede personer, men at det ikke ble skrevet rapport dersom kontrollørene var usikre på om en person var påvirket. Ifølge teamlederen var omfanget av skjenking til åpenbart påvirkede personer større enn det etaten klarte å rapportere gjennom skjenkekontrollene, da det var utfordrende å dokumentere påvirkningsgraden.

Vi har gjennomgått 20 notater fra skjenkekontroller. I samtlige notater hadde kontrollørene beskrevet det generelle beruselsesnivået på det aktuelle stedet. I enkelte notater var det også beskrevet tilfeller hvor kontrollørene ikke kunne dokumentere hvorvidt enkelte gjester var åpenbart påvirket. Det var i enkelte av notatene redegjort for gjestens alder, da klientellet framsto ungt.

Tidsbestemmelsene for skjenking i Oslo kommune er til klokken 1 for skjenkesteder utenfor sentrum og til klokken 3 for steder i sentrum. Oversikten over gjennomførte kontroller i 2022 og 2023 viste at etaten hadde gjennomført 92 kontroller som var registrert avsluttet mellom klokken 3 og 4. Gjennomgangen av rapportene viste at kontrollørene hadde avdekket brudd på tidsbestemmelsene for skjenkesteder med skjenking til klokken 1.

Når det gjaldt kontroll med skjenkestedenes internkontroll, var dette inkludert i standardspørsmålene som skulle stilles til ansvarshavende ved avslutning av kontrollen. I henhold til spørsmålsmalen skulle kontrollørene spørre ansvarshavende om stedets internkontroll var oppdatert og i bruk. Ifølge avdelingsdirektøren var det hvorvidt kontrollørene etterspurte den fysiske utgaven av skjenkestedenes internkontroll. Eksempelvis

ble dette ikke etterspurt dersom stedet nylig hadde framvist internkontrollen og det framsto lite hensiktsmessig å etterspørre denne på nytt ved påfølgende kontroll. I 5 av de 20 gjennomgåtte rapportene var ikke skjenkestedets internkontroll etterspurt eller kontrollert.

3.2.4 Overtredelser og behandling av rapporter

Skriftlige rapporter fra skjenkekontroller utgjorde faktagrunnlaget for etatens vedtak om tildeling av prikker som følge av brudd på alkoholloven. Næringsetaten sendte rapporten til bevillingshaveren for uttalelse før det ble fattet vedtak. Som vist i kapittel 2 var det team oppfølging og veiledning som behandlet skjenkekontrollørenes rapporter. Teamet fattet vedtak om prikktildeling på bakgrunn av rapportene.

Teamlederen oppga at kapasitetsutfordringer internt i etaten kunne påvirke kontrollørenes prioriteringer. Eksempelvis hadde kontrollørene i perioden januar–mars 2023 vært ekstra oppmerksomme på brudd på regler om styrer og stedfortreder. Dette medførte økt arbeidsbelastning for saksbehandlingsteamet, som måtte behandle flere søknader om bytte av styrer eller stedfortreder fra skjenkestedene. Ifølge teamlederen hadde derfor rapporter som omhandlet denne overtredelsen, hatt mindre fokus i en periode. Ved ferieavvikling om sommeren skulle kontrollørene først og fremst ifølge teamlederen konsentrere seg om skjenking til mindreårige og åpenbart påvirkede personer og uforsvarlig drift. Denne prioriteringen var også begrunnet i redusert kapasitet i team for oppfølging og veiledning.

Tabell 4 under viser antall rapporterte overtredelser av alkoholloven for salgs- og skjenkebevillinger fra 2022 til og med 23. november 2023. Manglende levering av omsetningsoppgave og manglende betaling av bevillingsgebyr var brudd på alkoholloven som var avdekket av saksbehandlere i Næringsetaten. De øvrige overtredelsene har blitt avdekket som følge av skjenkekontroller. Overtredelser som var avdekket ved skjenkekontroll, utgjorde omkring 47 prosent av overtredelsene.

Tabell 4 Antall brudd på alkoholloven i Oslo kommune.

Overtredelse	Antall rapporter
Manglende levering av omsetningsoppgave innen kommunens frist	141
Manglende betaling av bevillingsgebyr innen kommunens frist	73
Brudd på regler om styrer og stedfortreder	55
Gjester tar med alkohol ut	47
Salg og skjenking til åpenbart påvirket person	29
Åpenbart påvirket person i lokalet	23
Brudd på tidsbestemmelsene	15
Konsum av medbrakt alkohol	10
Brudd på reklameforbudet	7
Brudd på kravet om forsvarlig drift	3
Skjenking av sprit til person mellom 18 og 20 år	3
Salg og skjenking til mindreårige	1
Total	407

Note: Uttrekk fra Næringsetatens fagsystem for 2022 til og med 23. november 2023.

Ifølge avdelingsdirektøren hadde etaten tidligere skrevet kontrollrapporter som gjaldt alkoholreklame i sosiale medier. Slike rapporter hadde senere blitt nedprioritert av etaten internt, ifølge avdelingsdirektøren. Teamlederen oppga at det kunne ha vært rapportert langt flere brudd på reklameforbudet enn det etaten hadde gjort de siste årene. Ifølge teamlederen kunne prikktildeling for brudd på reklameforbudet føre til «gratis» publisitet for det aktuelle skjenkestedet gjennom medieoppslag og lignende. Ifølge teamlederen var føringen at kontrollørene skulle veilede skjenkestedene ved brudd på reklameforbudet, men reklame som framsto særlig grov, skulle føre til en kontrollrapport og påfølgende utdeling av prikker.

Næringsetaten skrev ikke rapporter ved manglende internkontroll på skjenkestedene. Det ble derfor ikke utdelt prikker ved mangelfull eller manglende internkontroll. Teamlederen oppga at etatens mål var at skjenkestedene skulle se viktigheten av et godt internkontrollsystem gjennom skjenkekontrollørenes veiledning. Ifølge teamlederen var etaten opptatt av å bruke skjønn i sine kontroller for å bidra til et godt samarbeid med utelivsbransjen. Teamlederen hadde i etterkant av pandemien prioritert brudd på regelen om at skjenkestedet skal utpeke styrer og stedfortreder som må godkjennes av Næringsetaten, da etaten antok at disse rollene ville ha sterk innflytelse på skjenkestedets internkontroll.

Fra 2020 til medio november 2023 hadde Næringsetaten inndratt seks skjenkebevillinger grunnet brudd på alkoholloven, hvorav tre bevillinger var inndratt i løpet av 2023. Oversikten over inndragninger viste at skjenkestedene som per 23. november 2023 hadde tolv eller flere prikker, hadde fått bevillingen inndratt eller hadde blitt sendt et forhåndsvarsel om inndragning fra etaten.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Etaten hadde sikret at kontrollene ble gjennomført av minimum to kontrollører, og at det ble sendt skriftlig rapport til skjenkestedet med mulighet for uttalelse.

Undersøkelsen tyder på at etaten ikke hadde gjennomført tre ganger så mange salgs- og skjenkekontroller som det var bevillinger, som forutsatt i alkoholloven. Det var en mangel at Næringsetaten ikke hadde kontrollert samtlige skjenkesteder minimum én gang i året som forutsatt i alkoholloven. Etaten hadde ikke et system som sikret oversikt over steder som ikke var kontrollert i 2022 og 2023.

Etaten gjennomførte skjenkekontroller som virket å særlig omfatte skjenketidene, aldersgrenser og at det ikke ble skjenket alkohol til personer som var åpenbart påvirket av rusmidler. Næringsetaten kontrollerte ikke alltid bevillingshaverens føring med internkontrollen som forutsatt i alkoholforskriften.

Undersøkelsen tyder på at Næringsetaten tildelte prikker ved de fleste typer overtredelser av alkoholloven. Det ble imidlertid ikke tildelt prikker når skjenkestedene hadde mangelfull eller manglende internkontroll som forutsatt i alkoholforskriften.

Næringsetaten hadde i 2022 og 2023 i tråd med alkoholforskriften inndratt skjenkebevillinger hvor innehaveren hadde overskredet tolv prikker i løpet av en toårsperiode.

4 Løpende vandelsvurderinger

I dette kapittelet redegjør vi for og vurderer Næringsetatens vurderinger om bevillingshavere tilfredsstiller kravet til uklanderligandel i stedets driftsfase.

4.1 Revisjonskriterier

- Næringsetaten skal gjennomføre løpende vandelsvurderinger av bevillingshavere og av personer med vesentlig innflytelse på virksomheten. Næringsetaten bør som del av vurderingen innhente nødvendige opplysninger fra politiet, Arbeidstilsynet og skatte- og avgiftsmyndighetene.

Løpende vandelsvurderinger vil si at kravet om uklanderligandel vurderes i skjenkestedets driftsfase. I tillegg gjøres vandelsvurderinger i forbindelse med endringer i eierstrukturen og ved søknad om skjenkebevilling.

4.2 Faktabeskrivelse

Team forandel og samarbeid besto av fire saksbehandlere og en teamleder. Teamlederen opplevde at Næringsetaten relativt sett hadde godt med ressurser på området sammenlignet med andre kommuner. Teamets hovedoppgave var å følge opp salgs-, serverings- og skjenkesteder etter at bevillingen var innvilget, for å avdekke og forebygge økonomisk kriminalitet. Det var etatsdirektøren og avdelingsdirektøren for alkohol og tobakk som godkjente vedtaksbrevene om inndragning av bevilling på bakgrunn av vandelskravet som var utarbeidet av teamet.

Teamlederen og en saksbehandler oppga at pandemien og dens ettervirkninger hadde påvirket den økonomiske situasjonen i utelivsbransjen samt teamets arbeid med vandelsvurderinger. Etaten hadde fått føringer i et brev fra Byrådsavdeling for næring og eierskap om at overtredelser av skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen i forbindelse med pandemien skulle tillegges begrenset vekt i vandelsvurderingene. Videre ba byrådsavdelingen om at forhold som hadde oppstått som følge av pandemien, ikke skulle føre til avslag eller inndragning av bevilling. Saksbehandleren oppga videre at etaten også hadde omprioritert ressurser under pandemien for å møte behovet for smittevernkontroller.

Etaten hadde en rutine fra 2014 for utvelgelse av objekter til løpende vandelsvurderinger. Ifølge teamlederen og saksbehandleren var rutinen veiledende. Tips fra samarbeidspartnere og fra ansatte i etaten ble også hensyntatt i utvelgelsen. I rutinen var det listet opp indikatorer på ureglementert drift som kunne gjøre objekter egnet til vandelsvurdering, blant annet manglende registrering i Merverdiavgiftsregisteret (MVA-registeret), mistanke om stråmannsvirksomhet, lave utsalgspriser og avvikende regnskap. Ifølge teamlederen og saksbehandleren ble serveringssteder som drives som enkeltpersonforetak, oftere vandelsvurdert. Slike steder ble erfaringsmessig oftere drevet useriøst eller hadde eiere som oftere manglet kjennskap til sentralt regelverk.

I henhold til Alkoholpolitisk handlingsplan for Oslo kommune 2021–2024 skulle Næringsetaten gjennomføre vandelsvurderinger av samtlige innehavere av salgs- og skjenkebevillinger i løpet av planperioden. Næringsetaten hadde et måltall på 250 vandelsvurderinger årlig i 2022 og 2023. I oversikten over gjennomførte vandelsvurderinger hadde Næringsetaten registrert

244 vandelsvurderinger i 2022 og 252 i 2023. Ifølge avdelingsdirektøren innebar måltallet på 250 vurderinger at etaten ikke ville klare å gjennomføre vandelsvurderinger av samtlige bevillingshavere. Teamlederen og saksbehandleren oppga at det er flere store aktører i utelivsbransjen som eier flere skjenkesteder, og mente at det ikke var hensiktsmessig å be om opplysninger om samme aktører gjentatte ganger. Ifølge saksbehandleren var det vanlig at store aktører organiserte seg slik at samme person hadde vesentlig innflytelse i ulike driftsselskaper, eller slik at ett driftsselskap hadde flere skjenkebevillinger. Ifølge en oversikt fra Næringsetaten var det 15 aktører som eide tre eller flere skjenkesteder i Oslo, dette utgjorde totalt 206 steder.

Ifølge teamlederen og saksbehandleren utarbeidet teamet årlig en liste over salgs- og skjenkesteder som skulle vandelsvurderes det kommende året. Stedene ble plukket ut med utgangspunkt i den totale oversikten over salgs- og skjenkebevillinger. Teamlederen og saksbehandleren oppga videre at objekter som det var lite hensiktsmessig å vurdere, ble fjernet fra listen, eksempelvis dersom det hadde vært konkurser, eierskifter, eller dersom eieren også søkte om bevilling for et annet skjenkested. Etaten hadde ikke oversikt over om personer med vesentlig innflytelse hadde blitt vurdert ved samtlige skjenkesteder. For enkelte av stedene på listen over planlagte vurderinger var det informasjon om tidspunktet for forrige vandelsvurdering. I 2022 var det totalt 43 av 259 steder på listen som ikke var vurdert etter 2017, og i 2023 var det totalt 66 av 253 steder på listen som ikke var vurdert etter 2017. Etaten hadde ikke oversikt over årsaker til hvorfor det enkelte stedet ikke hadde blitt vandelsvurdert på lenge.

Teamlederen og saksbehandleren oppga at det ble gjort forundersøkelser på skjenkestedene som var valgt ut til vandelsvurdering, særlig i tilfellene hvor det var endringer i eierandelene. Deretter innhentet etaten ifølge saksbehandleren opplysninger fra politiet, Skatteetaten og Arbeidstilsynet. Vi har gjennomgått 18 vandelsvurderinger fra 2022 og 2023. I samtlige tilfeller var det innhentet uttalelser fra de ovennevnte aktørene. Dersom høringsinstansene ikke hadde noe å bemerke, ble saken avsluttet. Ved merknader fra høringsinstansene var praksisen ifølge etaten at saksbehandlerne gjorde en konkret vurdering av innsamlet informasjon og om saken skulle avsluttes eller følges opp videre. Det var én skjenkebevilling i 2022 og én i 2023 som var inndratt da kravet om uklanderligandel ikke lenger var oppfylt.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Næringsetaten hadde etablert rutiner for gjennomføring av løpende vandelsvurderinger av skjenkebevillinger.

Det var en svakhet at Næringsetaten ikke gjennomførte vandelsvurderinger av alle bevillingshavere i perioden 2021–2024 slik det er forutsatt i Oslo kommunes alkoholpolitiske handlingsplan. Kommunerevisjonen merker seg at flere store aktører i utelivet hadde eierskap i flere skjenkesteder, og at dette påvirket Næringsetatens utvelgelse til vandelsvurdering for å unngå at de samme ble vurdert gjentatte ganger på kort tid.

Etatens lister over planlagte vurderinger viste at det ikke var foretatt vandelsvurderinger i tilknytning til en rekke skjenkesteder siden 2017. Næringsetaten hadde ikke oversikt over

hvorfor det ikke var vurdert løpende. Samlet sett kan dette gi risiko for at skjenkesteder driftes uten at kravet til uklanderligandel er oppfylt.

Næringsetaten hadde etablert rutiner og praksis for å innhente relevante opplysninger fra politiet, Arbeidstilsynet og Skatteetaten som ledd i etatens løpende vandelsvurderinger.

5 Opplæring og kvalitetssikring

I dette kapittelet redegjør vi for og vurderer Næringsetatens arbeid med opplæring av skjenkekontrollørene og etatens system for kvalitetssikring av kontrollene.

5.1 Revisjonskriterier

- Næringssetaten skal sørge for at kontrollører av skjenkesteder har fått nødvendig opplæring, og at de har bestått kunnskapsprøven.
- Næringssetaten skal ha etablert et system for nødvendig kvalitetssikring av skjenkekontrollene.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Nødvendig opplæring

Etaten hadde utarbeidet en opplæringsplan for kontrollørene. Ifølge teamlederen hadde denne vært gjeldende siden 2021. Ifølge opplæringsplanen skulle en nyansatt kontrollør ha fire opplæringsvakter. Planen oppga hvilke aktiviteter det skulle gis opplæring i på hver av disse vaktene, blant annet bruk av AlkT-appen, rapportskriving og gjennomføring av kontrollsamtale. Kontrollørene vi snakket med, bekreftet at det ble gjennomført opplæringsvakter med innhold som beskrevet i opplæringsplanen. Teamlederen gjennomførte årlig evaluering av opplæringsopplegget. Hensikten med evalueringen var å gi den nyansatte muligheten til å komme med tilbakemelding slik at framtidig opplæring kunne gjennomføres så pedagogisk som mulig. Kontrollørene vi snakket med, opplevde at opplæringen i teamet var god.

Det var i tillegg felles opplæringsssesjoner for nye kontrollører som gjenspeilet temaer fra opplæringsplanen. Presentasjonene fra fellessesjonene viser at det blant annet ble gitt opplæring i prikkdelingssystemet, observasjonsteknikker, rapportskriving og kjennetegn på åpenbart påvirkede personer.

Kontrollørene måtte ha bestått kunnskapsprøven for å kunne ta vakter som kontrollør. Etatens oversikt viste at samtlige av kontrollørene per 23. november 2023 hadde bestått kunnskapsprøven. Teamlederen hadde i 2023 bestemt at kontrollørene skal gjennomføre kunnskapsprøven årlig. Under koronapandemien hadde fokus vært på smittevernkontroller, noe som ifølge teamlederen hadde tatt noe av oppmerksomheten bort fra kontroller etter alkoholloven. Teamlederen ønsket derfor at kontrollene igjen skulle rettes inn mot alkoholloven ved at alle gjennomførte kunnskapsprøven på nytt.

5.2.2 Kvalitetssikring av skjenkekontrollene

Næringssetaten hadde ikke et system for kvalitetssikring av gjennomføringen av skjenkekontrollene. Avdelingsdirektøren oppga at etaten hadde planer om et kvalitetskontrollsystem. Etaten hadde utarbeidet et utkast til en rutine for internkontroll av kontrollvirksomheten. I utkastet var det lagt opp til å gjennomføre internkontrollen én gang i året. Utkastet beskrev blant annet tiltak for å kontrollere etterlevelsen av rutinen for skjenkekontrollører, og etterlevelsen av teamlederens rutine for utsetting av kontroller.

Teamlederen for kontroll og tilsyn fortalte at han selv var med på skjenkekontrollen av og til for å få bedre kunnskap om hvordan kontrollørene jobbet, og for å vite hvordan kontrollørene best kan jobbe ute på kontroll.

Som beskrevet i kapittel 3.2.3 fantes en rutine som ga veiledning i gjennomføringen av skjenkekontrollene, men det kunne være krevende å formidle rutinene til kontrollørene, da de var ansatt i deltidsstillinger, ifølge teamlederen for kontroll og tilsyn. Teamlederen fortalte at flere av stedene drev kontraktkontroll av kontrollørene, det vil si at det kontrollerte stedet selv registrerte hva som ble sagt og gjort under kontroll.

Dersom skjenkekontrollen avdekket avvik fra alkoholloven og etaten utarbeidet rapport, var det jurister i etaten som vurderte observasjonene i rapporten opp mot alkoholloven. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 3.2.4. Avdelingsdirektøren oppga at etaten av og til mente at det i rapporten ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at et brudd hadde funnet sted. Det kunne for eksempel være at beskrivelsene av bruddet var for vage i rapporten fra kontrollørene. Ledelsen var i liten grad involvert i rutinemessig gjennomgang av rapporter, ifølge avdelingsdirektøren.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Næringsetaten hadde iverksatt flere tiltak som kunne sørge for at skjenkekontrollørene fikk nødvendig opplæring. Alle kontrollørene hadde godkjente kunnskapsprøver.

Undersøkelsen viser at etaten ikke hadde et system for kvalitetssikring av gjennomføringen av skjenkekontrollene. Kommunerevisjonen merker seg at teamlederen av og til deltok på skjenkekontroller, men at ledelsen eller andre i etaten utover dette i liten grad var involvert i kvalitetssikring av kontrollene. I de tilfellene der det var påpekt brudd på alkoholloven, ble kontrollrapportene gjennomgått av en jurist. Det ble påpekt brudd i en liten andel av kontrollene.

6 Risikobasert kontrollvirksomhet

I dette kapittelet redegjør vi for og vurderer om skjenkekontrollene er rettet mot de lokale forholdene som det vurderes å være mest hensiktsmessig å kontrollere, og om etaten har etablert samarbeid med relevante aktører. Hensiktsmessig betyr her at kontrollene er innrettet for å passe best mulig til lokale forhold.

6.1 Revisjonskriterier

- Næringsetaten skal rette skjenkekontrollen mot de lokale forholdene som vurderes å være mest hensiktsmessige.
- Næringsetaten bør ha etablert samarbeid med relevante aktører for å sikre at kontrollvirksomheten er mest mulig kunnskapsbasert.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Innretning av kontrollen av skjenkesteder

Næringsetaten hadde utarbeidet en risikomatrise for skjenkekontroller som skulle være en del av grunnlaget for å innrette kontrollen mot lokale forhold. Kontrollpunktene i risikomatrisen var aldersprofil, konsept, åpningstid, typen bevilling, omsetning, historikk og bydelsbeliggenhet. Tanken var at disse punktene skulle fange opp forhold som påvirket risikoen ved det enkelte skjenkestedet. Det ble gitt en risikoskår fra 1 til 5 for hvert punkt, og samlet sett ga skåren en risikoindikator fordelt på kategorier av skjenkesteder. Skjenkestedene var kategorisert som nattklubb, restaurant/kafé, bar/pub, hotell, kantine, charterbåt, markastue, eldresenter og 18-årssted i sentrum.

Det var teamlederen for kontroll og tilsyn som alene foretok vurderingen av hvilke skjenkesteder som skulle kontrolleres når, og som bestemte innretningen på kontrollene. Ifølge teamlederen kunne teamlederen for oppfølging og veiledning eller en av fagkonsulentene tre inn som kontrollansvarlig ved ferier eller fravær.

Teamlederen oppga at utelivet er dynamisk, og at det ikke var hensiktsmessig å oppdatere risikomatrisen konstant. Dette innebar at det var flere forhold som teamlederen vurderte løpende i tillegg til det som framkom av riskomatrisen, når det gjaldt hvor kontroller skulle gjennomføres, og hvordan kontroller skulle innrettes.

Teamlederen fortalte at aldersprofil og konsept dreier seg blant annet om stedet retter seg mot et yngre klientell eller mot typiske stamgjester. Steder som for eksempel har åpningstider så sent som tillatt, vil få flere kontroller enn en rolig nabolagsrestaurant, ifølge teamlederen. Vår gjennomgang av utførte kontroller i 2022 til medio november 2023 viser at 28 prosent av kontrollene var gjennomført etter klokken 23 på fredag og lørdag.

På tidspunkter der lønn, stipend, pensjon og trygd typisk utbetales, vil enkelte steder få mer pågang, noe som ifølge teamlederen hadde betydning i utplukkingen av steder for skjenkekontroll. Sesongvariasjoner påvirket også teamlederens vurdering av hvilke steder som skulle kontrolleres når, og kontrollens innretning. Teamlederen fortalte for eksempel at kontrollørene om vinteren følger med på utestedenes rutiner for å ivareta gjester som vises ut

fra lokalet, med tanke på at gjestene ikke skal bli nedkjølt. Om våren er det restauranter og utesteder som tilbyr uteservering, som er mest i fokus.

Teamlederen oppga at han gjorde en god del informasjonsinnsamling om bransjen som ikke ble dokumentert. Han sjekket eksempelvis sosiale medier for informasjon om arrangementer og lignende på serveringssteder. Videre oppga han at ulike medier gjerne tidlig skriver om nye steder som har åpnet, eller om steder som har fått ny skjenkebevilling. Han opplevde at han i stor grad var oppdatert på denne typen informasjon.

Informasjon fra innvilgning av skjenkebevillinger samt interne notater og rapporter fra skjenkekontroller hadde en innvirkning på utplukket på kort sikt og ved framtidig utplukk, ifølge teamlederen. Han oppga også at etaten mottok tips fra publikum og andre som kunne ha en innvirkning på utplukket.

Teamlederen oppga også at enkelte skjenkesteder ble satt opp for kontroll uten noen spesiell årsak. Det var et mål at ikke alle kontrollene skulle være forutsigbare.

6.2.2 Samarbeid med relevante aktører

Teamlederen for kontroll og tilsyn oppga at etaten samarbeidet med eksterne aktører for å ivareta samarbeidskontroller, minske kontrollbyrder for bransjen og for å rydde opp i de useriøse aktørene i serveringsbransjen. Næringsetaten hadde skriftlige samarbeidsavtaler med Oslo politidistrikt, Brann- og redningsetaten, Arbeidstilsynet og Ligestillings- og diskrimineringsombudet. Avtalene skisserte blant annet formålet med samarbeidet, avtalte møtepunkter og informasjonsutveksling.

Næringsetaten spilte inn steder for samarbeidskontroller overfor samarbeidende aktører. Flere av dem vi intervjuet, oppga at Næringsetaten opplevde at ressursmangler hos andre aktører hadde påvirket samarbeidet. Etaten nådde ikke det årlige måltallet på 150 samarbeidskontroller i 2022, da det ble gjennomført 84 samarbeidskontroller. I 2023 deltok etaten på 157 samarbeidskontroller, måltallet i 2023 var 150 slike kontroller.

Teamlederen for vandel og samarbeid oppga at etaten var helt avhengig av å få inn informasjon fra andre for å kunne gjøre vandelsvurderingene. Risikofaktorene med tanke på vandelsvurderingene var basert blant annet på informasjon fra tidligere kontroller og informasjon fra politiet, Skatteetaten og Arbeidstilsynet. Etaten var i kontinuerlig dialog om informasjonen den mottok, og kunne ønsket seg en bredere informasjonstilgang, ifølge teamlederen. Samtidig opplevde etaten at den fikk mange relevante opplysninger fra Skatteetaten og Arbeidstilsynet. Det var mer variabelt om etaten fikk relevante opplysninger fra politiet, men den kunne få avgjørende opplysninger også derfra, ifølge teamlederen og saksbehandleren. Etaten hadde et fast møtepunkt med politiet to ganger i måneden. Arbeidstilsynet sendte etaten informasjon som etaten opplevde som nyttig. Ifølge teamlederen og saksbehandleren brukte etaten denne informasjonen, sammen med annen informasjon nevnt ovenfor, til å velge steder for vandelsvurderinger.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Næringsetaten hadde etablert en praksis som kunne bidra til at skjenkekontrollen ble innrettet mot lokale forhold som virket mest hensiktsmessig. Det var blant annet laget en risikomatrise for skjenkekontroller der forhold som stedets konsept og aldersprofil ble vurdert.

Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at én ansatt alene hadde ansvaret for utsetting av kontroller og innretningen på skjenkekontrollene. En del av grunnlaget for utvelgelsen av steder for kontroll var heller ikke dokumentert. Det er Kommunerevisjonens vurdering at etatens praksis er sårbar for eksempel ved fravær og kan gi risiko for at kontrollene ikke blir tilstrekkelig innrettet mot lokale forhold.

Næringsetaten hadde inngått samarbeidsavtaler og gjennomført samarbeidskontroller med relevante aktører som kunne bidra til en kunnskapsbasert kontrollvirksomhet.

7 Habilitetsvurderinger og etisk regelverk

I dette kapittelet redegjør vi for og vurderer Næringsetatens arbeid med habilitet og formidling av kommunens etiske regelverk.

7.1 Revisjonskriterier

- Næringsetaten skal legge til rette for at forhold av betydning for ansattes habilitet kan bli avdekket, vurdert og avklart.
- Næringsetaten bør sørge for at kommunens etiske regelverk er kommunisert til hele organisasjonen, og at tiltak er iverksatt for å sikre nødvendig etterlevelse.

7.2 Faktabeskrivelse

7.2.1 Ansattes habilitet

Det framkom av intervjuer med utvalgte ledere og ansatte at spørsmål knyttet til bierverv og habilitet ble tatt opp i ansettelsesintervjuer og medarbeidersamtaler. Gjennomføring av medarbeidersamtaler med kontrollørene startet opp i 2023. Det var ikke gjennomført slike samtaler tidligere.

Etaten hadde utarbeidet en skriftlig rutine for blant annet bierverv. Rutinen var fra mai 2021. Rutinen viser til kommunens personalreglement om arbeidstakernes plikt til å opplyse arbeidsgiveren om de har et annet arbeid eller verv. Rutinene viser blant annet til at lederen under ansettelsesintervjuene skal spørre om kandidaten har annet arbeid eller verv. Disse skal godkjennes før tiltredelse. Det framkommer også av rutinen at spørsmål om annet arbeid eller verv skulle tas opp medarbeidersamtalen.

I rutinen var det beskrevet at ansatte snarest etter tiltredelse skal fylle ut et skjema for annet arbeid eller verv som finnes i HR-systemet. I praksis hadde ikke etaten en oppdatert oversikt over ansattes bierverv. Kommunerevisjonen har mottatt en oversikt, men den inneholdt eksempelvis ikke informasjon fra alle teamene. Teamlederen for kontroll og tilsyn oppga at de aller fleste kontrollører hadde annet arbeid ved siden av. I oversikten var dette kun registrert for enkelte kontrollører.

Etaten hadde ingen rutine for registrering i HR-systemet ved nye bierverv i løpet av ansettelsesforholdet. Etaten gjennomførte i november 2023 en risikovurdering knyttet til manglende oppfølging av nye bierverv og/eller roller fortløpende under arbeidsforholdet. I risikovurderingen beskrives manglende kunnskap om betydningen av bierverv og roller og det at enkelte stillinger tiltrekker seg søkere med kjennskap til utelivsnæringen, som mulige årsaker til at risikoen oppstår.

Etaten hadde skriftlige retningslinjer for ansattes egen vurdering av habilitet. Disse retningslinjene var fra mai 2021. Formålet ifølge retningslinjene er at alle ansatte skal sette seg inn i habilitetsreglene, slik at ansatte som er involvert når etaten forbereder og treffer avgjørelser, er upartiske og uten personlige interesser i saken. Retningslinjene viser til forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og gir veiledning i forståelsen av disse. Det framkommer av retningslinjene at den ansatte skal vurdere egen habilitet i alle saker den ansatte får til behandling.

Ifølge teamlederen for vandel og samarbeid ble det ikke ført oversikt over ansattes bierverv eller bindinger i dette teamet. Utgangspunktet i dette teamet var at den enkelte saksbehandleren selv plukket ut steder han/hun skulle gjøre vandelsvurderinger av, ut fra en liste. Saksbehandleren måtte selv vurdere egen habilitet uten at det ble gjort en kontroll av denne vurderingen.

7.2.2 Etske retningslinjer

Næringsetaten hadde en sjekkliste for opplæring av nyansatte hvor det var beskrevet at administrasjonen og HR-konsulentene hadde ansvaret for en gjennomgang av etiske regler og verdier i løpet av den første måneden. Nyansatte skulle i ansettelsesavtalen skrive under på at kommunens etiske regler var lest og forstått. Vi har sett eksempler på slike signaturer i et utvalg ansettelsesavtaler hvor kommunens etiske regelverk også var lagt ved avtalen. Gjennomgang av kommunens etiske regler for ansatte var ikke en del av årsplanen i Næringsetaten.

Etaten hadde opplæringsplaner og -presentasjoner for kontrollørene, men disse ga ikke informasjon om kommunens etiske regelverk. Temaer knyttet til korrupsjon og etikk var imidlertid en del av opplæringspresentasjonene.

Etaten hadde utarbeidet en rutine for saksbehandling i etaten der følgende framkom:

Saksbehandler skal ikke motta gaver eller fordeler når ytelsen er egnet til eller av giveren er ment å påvirke vedkommendes tjenstlige handlinger. Bestemmelsen skal ikke være til hinder for at vi på befaringer utviser alminnelig høflighet og takker ja til kaffe eller tilsvarende, jf. etiske regler for ansatte i Oslo kommune punkt 6 om forbud mot gaver og andre fordeler i tjenesten.

Forbud mot mottak av varer og bestikklser er også nevnt i etatens rutine for gjennomføring av skjenkekontroller. Nulltoleranse for korrupsjon og misligheter er et av fem mål i etatens strategiske plan 2020–2024. Etaten hadde utarbeidet en rutine som beskrev hvordan ansatte skulle varsle ved et mulig tilfelle av smøring, bestikklser eller korrupsjon.

Avdelingsdirektøren oppga at han opplevde forholdsvis få etiske problemstillinger i etaten. Han oppga at etikk ofte var tema på etatsseminarer, sist i 2023, og ble jevnlig kommunisert overfor kontrollørene. Ifølge etaten hadde omtrent en tredjedel av kontrollørene deltatt på et etatsseminar hvor kommunens etiske regelverk var tema. Ifølge teamlederen for kontroll og tilsyn hadde han ytret ønske om at kontrollørene skulle dokumentere i notatene fra kontrollen om de hadde fått tilbud om gaver og fordeler. Kontrollørene vi snakket med, oppga at det var stor oppmerksomhet på etikk i etaten, og at det var klare regler for at de ikke kunne motta annet enn en kopp kaffe.

7.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Næringsetaten hadde i noen grad lagt til rette for at forhold som kunne påvirke ansattes habilitet, ble avdekket, vurdert og avklart. Etaten hadde blant annet utarbeidet skriftlige rutiner for bierverv og ansattes vurdering av egen habilitet.

Det var imidlertid flere svakheter i etatens praksis. Spørsmål om habilitet og bierverv skulle tas opp i medarbeidersamtaler, men det ble først gjennomført medarbeidersamtaler med

kontrollørene i 2023. Etaten hadde ikke en oppdatert oversikt over ansattes bierverv, og det forelå ingen rutine for registrering av annet arbeid eller andre verv i HR-systemet. Det var også en svakhet at saksbehandlerne i team for vandel og samarbeid selv kunne velge hvilke vandelsvurderinger de ville gjøre. Dette gir samlet sett risiko for at forhold som kunne påvirke ansattes habilitet, ikke ble avdekket, vurdert og avklart.

Næringsetaten hadde iverksatt tiltak som kunne sørge for at kommunens etiske regelverk var kommunisert i hele organisasjonen. Etaten hadde blant annet som praksis at nyansatte signerte på å ha forstått kommunens etiske regelverk i ansettelsesavtalen. Etaten hadde imidlertid ikke gjennomomgang av etiske regler for ansatte som del av sin årsplan. Etaten hadde iverksatt enkelte tiltak på sentrale etikkområder, som forbud mot mottak av gaver. Dette kunne bidra til en bevisstgjøring av de ansatte i tråd med kommunens etiske regelverk.

8 Tilgangsstyring i AlkT

I dette kapittelet redegjør vi for og vurderer Næringsetatens arbeid med tilgangsstyring i fagsystemet AlkT.

8.1 Revisjonskriterier

- Tilgang til fagsystemet AlkT skal være i samsvar med tjenstlig behov. Det skal benyttes autoriseringsprosesser ved tildeling, endring og avslutning av tilgang.

8.2 Faktabeskrivelse

AlkT er Næringsetatens fagsystem. Systemet benyttes blant annet ved saksbehandling av søknader om skjenkebevilling, løpende vandelsvurderinger og i forbindelse med kontroll av skjenkesteder. Forbedringspunkter knyttet til tilgangsadministrasjonen i AlkT er tidligere påpekt av Kommunerevisjonen som en del av regnskapsrevisjonen. AlkT har en rekke funksjoner som inneholder informasjon om salgs- og skjenkesteder. Det finnes blant annet informasjon om stedene, bevillinger, eierforhold, stedets personale og om stedets omsetningsoppgave og gebyrer.

8.2.1 Tilganger i samsvar med tjenstlige behov

Kommunerevisjonen mottok et regneark som skal vise oversikt over hvem som har tilgang til ulike funksjoner i AlkT. Ifølge oversikten per november 2023 hadde 12 av etatens 70 ansatte privilegerte tilganger. Av disse hadde fire ansatte administratorrettigheter og åtte ansatte hadde superbrukerrettigheter. Administratorrettigheter ga tilgang til alle funksjonene, mens superbrukere hadde tilgang til omtrent alle funksjoner, men noen færre sletterrettigheter. Oversikten ga ikke informasjon om hvilke funksjoner som ga rettigheter til å gi tilganger i systemet. Ifølge annen dokumentasjon i etaten lå adgangen til å styre tilgangene kun hos dem med administratorrettigheter.

Næringssetaten hadde ikke definert brukerroller, men hadde utarbeidet dokumentet *Funksjoner for tilgangsstyring i AlkT*, som viste ulike funksjoner i systemet og hvilken tilgang de ulike funksjonene ga. Dokumentet var gyldig fra mars 2022 og skulle vært revidert i mars 2023. På flere områder var det beskrevet at det var antatt at funksjonen ikke ga en rettighet som for eksempel endrerettigheter og sletterrettigheter.

Alle med tilganger i AlkT hadde lesetilgang til alle bevillinger, steder, eiere, søkere og vedtak. Ifølge en av avdelingsdirektørene hadde etaten vurdert at alle, også kontrollørene, skal ha lesetilgang til disse opplysningene. Etaten begrunnet dette med at ansatte i etaten arbeidet tett og på tvers av avdelinger og team og dermed hadde behov for slik tilgang.

Oversikten over tilganger i systemet viste at antallet personer som hadde tilganger, var noe høyere enn antall ansatte i etaten. Etaten gjennomførte i november 2023 en risikovurdering knyttet til om ansatte hadde feil tilgang i AlkT. Det framkommer av denne at etaten ikke hadde praksis for jevnlig gjennomgang av tilganger eller dobbeltkontroll for å kontrollere om det er gitt feil tilganger. Næringssetaten omtalte at en mulig konsekvens av feil tilganger er at ansatte ikke får gjort det de skal, eller at enkeltansatte kan gjøre endringer de ikke skulle hatt adgang til å gjøre, både utilsiktet eller med hensikt. Det framkom at Næringssetaten ikke hadde

kjennskap til at AlkT-tilganger har vært feil, og at etaten ikke hadde et system for gjennomgang av tilgangene som kunne avdekket dette.

8.2.2 Autorisasjonsprosesser

Næringsetaten hadde ingen oversikt som viste når en tilgang var gitt, eller hvem som hadde autorisert tilgangen. Næringsetaten oversendte en rutine for administrasjon av systemtilganger etter at etaten hadde avgitt uttalelse til rapporten. Ifølge rutinen skulle et skjema for tilgangsrettigheter fylles ut og godkjennes av avdelingsdirektør for administrasjon og digitale tjenester ved tildeling og endring og avslutning av tilganger. Ifølge etaten var praksis at den aktuelle avdelingsdirektøren eller teamlederen som ga beskjed til IT-ansvarlig om å opprette tilganger ved nye ansettelser. Ifølge etaten så kopierte IT-ansvarlig tilgangen til en annen ansatt som hadde ordinære tilganger ved nyansettelser. Dersom det var behov for ekstra tilgang utover ordinær tilgang, ble bestillingen sendt på e-post til IT-ansvarlig. Etaten framviste et utdrag av en e-postlogg som viste diverse bestillinger, hvor deler av disse gjaldt AlkT.

8.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Næringsetaten hadde en rutine som beskrev etatens autorisasjonsprosesser og etaten hadde en oversikt over tilgangene i systemet og hvilke tilganger som var gitt. Etter Kommunerevisjonens vurdering var det likevel klare svakheter i tilgangsstyringen i fagsystemet AlkT. Lignende avvik er tidligere påpekt av Kommunerevisjonen. Det var en svakhet at det ikke framgikk hvem som hadde autorisert tilgangen, det framgikk heller ikke når autoriseringen var gitt. Dokumentasjonen viste også at det ikke alltid var klart hva de ulike funksjonene ga rettigheter til å gjøre i systemet.

Det var flere ansatte med privilegerte tilganger, og alle med tilgang til systemet hadde lesetilgang til alle bevillinger, objekter, eiere, søkere og vedtak. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om hadde etaten en praksis med å tildele rettigheter til ansatte som kunne gå ut over deres tjenstlige behov. Det var videre en svakhet at etaten ikke hadde praksis for jevnlig gjennomgang av tilgangene. En konsekvens av dette kan være personer med tilganger som de ikke skulle ha hatt, noe som blant annet øker risikoen for at opplysninger kan komme på avveie.

9 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om Næringsetatens arbeid med kontroll av skjenkesteder er tilfredsstillende. Undersøkelsen tar i hovedsak for seg perioden fra april 2022 til og med 31. desember 2023.

9.1 Konklusjoner

Undersøkelsen viser at Næringsetaten hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til tilfredsstillende kontroll av skjenkesteder. Etaten hadde blant annet gjennomført kontroller som virket å særlig omfatte forhold som skjenking til åpenbart påvirkede personer, tidsbestemmelsene og aldersgrenser. Etaten hadde iverksatt flere tiltak som kunne sørge for at kontrollørene fikk nødvendig opplæring. Videre hadde Næringsetaten etablert en praksis som kunne bidra til at skjenkekontrollen ble innrettet mot lokale forhold som virket mest hensiktsmessig.

Samtidig viser undersøkelsen at det var mangler og svakheter i etatens arbeid. Det var en mangel at Næringsetaten ikke kontrollerte samtlige skjenkesteder årlig som forutsatt i alkoholloven, og at etaten ikke hadde et system som sikret oversikt over steder som ikke var kontrollert. Videre viser undersøkelsen at etaten ikke tildelte prikker som følge av mangelfull eller manglende internkontroll ved skjenkestedene. Dette er ikke i tråd med alkoholforskriften.

Det var en svakhet at en rekke bevillingshavere ikke hadde blitt vandelsvurdert siden 2017, og at etaten ikke hadde en oversikt som viste årsakene til at bevillingshaverne ved disse stedene ikke var vurdert løpende. Undersøkelsen viser at gjennomføringen av skjenkekontrollene i liten grad var underlagt kvalitetssikring, og at en del av grunnlaget for utvelgelsen av steder for kontroll ikke var dokumentert. Manglene og svakheterne kan gi økt risiko for at etaten ikke avdekker brudd på lov og forskrift og får sanksjonert som forutsatt.

Det var videre flere svakheter i etatens praksis samlet sett for å legge til rette for at forhold som kunne påvirke ansattes habilitet, ble avdekket, vurdert og avklart. Det var blant annet knyttet til at saksbehandlerne i teamandel og samarbeid selv kunne velge hvilke vandelsvurderinger de ville gjøre. Det var klare svakheter i tilgangsstyringen i fagsystemet AlkT. Påpekte svakheter indikerer at internkontrollen i etaten ikke i tilstrekkelig grad forebygger bevisste og ubevisste feil eller andre forhold av betydning for etatens arbeid med skjenkekontroll.

9.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at Næringsetaten iverksetter tiltak som bidrar til å sikre at

- samtlige skjenkesteder blir kontrollert årlig og at brudd sanksjoneres som forutsatt
- skjenkesteder blir vandelsvurdert løpende
- det etableres et system for nødvendig kvalitetssikring av skjenkekontrollen
- forhold som kan påvirke ansattes habilitet, blir avdekket, vurdert og avklart
- tilgangsstyring i fagsystemet AlkT benytter autoriseringsprosesser, og at tilgangene blir gjennomgått jevnlig

10 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

I dette kapittelet omtaler vi uttalelsene til rapporten fra byråden for kultur og næring og Næringsetaten. Uttalelsene er i sin helhet lagt ved rapporten i vedlegg 3 og 4.

10.1 Byråden for kultur og næring

10.1.1 Byrådets uttalelse

Generelle kommentarer

Byråden oppfatter at hensikten med undersøkelsen har vært tilstrekkelig klar. Byråden oppfatter rapporten som nyttig da den tydeliggjør et behov for å sikre at det er etablert rammer for at skjenkekontrollen gjennomføres risikobasert og hvor kontrollens effekt er styrende for prioriteringer. Byråden skriver videre at rapporten peker på enkelte forbedringsområder, men mener den fortolker «rammeverket» slik at kontrollaktiviteter skal gjennomføres uten hensyn til risiko og effekt av aktivitetene. Byråden har ingen kommentarer til rapportens metode, anvendte kilder eller data.

Kommentarer til ulike deler av rapporten

Byråden trekker fram at Næringsetaten bruker sine ressurser på den mest hensiktsmessige og effektive måten. Byråden mener at rapporten bør fremheve at de stedene som eventuelt ikke er kontroller, er de stedene hvor det er lavest risiko for brudd på alkoholloven.

Byråden viser til at Kompetansesenter rus Oslo (KORUS Oslo) har sammenlignet Oslo kommunes skjenkekontroller med andre kommuner. Ifølge utdragene fra rapporten avdekket Oslo kommunes skjenkekontroll en betydelig andel av de nasjonalt registrerte bruddene knyttet til åpenbar beruselse, skjenketidsbestemmelser og skjenking til mindreårige.

Byråden har enkelte kommentarer til kapittel 5 *Opplæring og kvalitetssikring*. Byråden påpeker at det ikke er et lovkrav i alkoholloven at kommunene skal ha et system for kvalitetssikring av gjennomføring av skjenkekontrollene. Byråden mener Næringsetatens rutine for gjennomføring av skjenkekontroll og at den gjennomføres av to kontrollører er tilstrekkelig.

Ifølge byråden fremgår det ikke av alkoholloven at kontroll ved et stengt sted ikke skal telles som en gjennomført skjenkekontroll. Byråden skriver at Kommunerevisjonen bør være varsom med å innføre nye krav til kvalitetssikring av kontroller og til hva som regnes som en gjennomført kontroll.

Byråden oppfatter at rapporten trekker arbeidsgivers ansvar for å sikre habilitet og registrering av bierverv lengre enn det er grunnlag for. Byråden viser til Kommunerevisjonens utledning av revisjonskriteriene hvor det legges til grunn at Næringsetaten har rutiner som sikrer oversikt over ansattes bierverv. Byråden mener det er feil at det påhviler arbeidsgiver en plikt til å aktivt kartlegge ansattes bierverv. Byråden skriver videre at det er arbeidstakers ansvar å melde fra om, registrere og få godkjent eventuelle bierverv. I forlengelsen av dette skriver byråden at det er arbeidstakers plikt å tre til side ved inhabilitet, og at arbeidsgiver skal påse at arbeidstaker er kjent med denne plikten.

Byråden mener videre at Kommunerevisjonens utledning av Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring trekkes for langt da det legges til grunn at Næringsetaten skal ha rutiner for å sikre at ansattes habilitet vurderes. Byråden skriver at det primære ansvaret for å informere om og tre til side ved inhabilitet påhviler arbeidstaker. Kommunerevisjonens vurderinger kan oppfattes som en ansvarsforskyvning fra arbeidstaker til arbeidsgiver. Byråden mener at Kommunerevisjonens rettsoppfatning kan bidra til uklare ansvarsforhold med tilhørende ansvarspulverisering.

Tiltak

Byråden forventer at etaten følger opp anbefalingene i rapporten samtidig som det jobbes med å undersøke handlingsrommet for risikobasert skjenkekontroll. Byråden skriver at eventuelle tiltak vil iverksettes av Næringsetaten og følges opp i virksomhetsstyringen.

10.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byråden oppfatter at rapporten fortolker «rammeverket» slik at kontrollaktiviteter skal gjennomføres uten hensyn til risiko og effekt. Kommunerevisjonen vil understreke at undersøkelsen ikke har hatt til hensikt å vurdere effekten av Næringsetatens kontrollaktiviteter. Kommunerevisjonen viser til at kapittel 6 omhandler risikobasert kontrollvirksomhet. Våre vurderinger der er stort sett positive.

Byråden viser til at de stedene etaten ikke har kontrollert, er stedene med lavest risiko for brudd på alkoholloven. Kommunerevisjonen oppfatter ikke at byråden er uenig i at det foreligger krav i alkoholloven om at samtlige skjenkesteder skal kontrolleres årlig og at det skal gjennomføres minimum tre ganger så mange kontroller som det er salgs- og skjenkebevillinger. Rapporten viser at Næringsetaten ikke hadde et system som sikret oversikt over stedene som ikke var kontrollert, og Kommunerevisjonen derfor ikke har kunnet vurdere eller tatt stilling til om disse stedene hadde høy eller lav risiko for brudd på alkoholloven.

Kommunerevisjonen kan ikke se at rapportens faktabeskrivelse, vurderinger eller anbefalinger legger opp til nye krav om hva som regnes som en gjennomført kontroll. Kommunerevisjonen har basert seg på etatens egne tall for gjennomførte kontroller. Steder som var stengt ved kontroll omtales i faktabeskrivelsen i kapittel 3.2.2 og rapporten beskriver etatens praksis ved slike hendelser.

Når det gjelder kriteriet i kapittel 5 om kvalitetssikring, så er det utledet fra kommuneloven og Oslo kommunes instruks for internkontroll. Skjenkekontroller er en av Næringsetatens kjerneoppgaver. Vi mener derfor at kriteriet som utledet følger naturlig av kildene nevnt over. Vi merker oss i den forbindelse at verken byråden eller etaten hadde innvendinger til kriteriet når kriteriene samlet ble sendt ut til kommentering. I kapittel 5.2.2 fremgår det for øvrig at Næringsetaten høsten 2023 hadde utarbeidet en rutine for internkontroll med skjenkekontrollene som ledd i et kvalitetskontrollsystem.

Når det gjelder habilitet, er Kommunerevisjonen enig i at god håndtering krever et samspill mellom arbeidsgiver og ansatte. Kommunerevisjonen ser at setningen i kriterievedlegget kan tolkes strengere enn det er grunnlag for, og har derfor valgt å justere denne noe. Det har ikke betydning for revisjonskriteriet i kapittel 7 som er at etaten skal legge til rette for at forhold av betydning for ansattes habilitet kan bli avdekket, vurdert og avklart.

Etatens rutine på området fremkommer i faktabeskrivelsen i kapittel 7.2.1 og vurderingen i 7.3 omtaler en rutine som omhandlet ansattes bierverv. Kommunerevisjonen har ikke kritisert etaten for ikke å ha en rutine på området. Vår vurdering er at etatens praksis ga en ufullstendig oversikt over ansattes bierverv. I den forbindelse har vi trukket frem at det ikke var en rutine for å registrere bierverv i HR-systemet. Næringsetaten gjennomførte i 2023 en risikovurdering knyttet til manglende oppfølging av bierverv under ansettelsesforholdet. Denne viste blant annet til at enkelte stillinger i Næringsetaten tiltrekker seg søkere med kjennskap til utelivsnæringen som en av årsakene til at risikoen oppsto. Som for habilitet over ser Kommunerevisjonen at setningen i kriterievedlegget kan tolkes strengere enn det er grunnlag for, og har derfor valgt å justere denne noe.

Kommunerevisjonen viser til at Næringsetaten har skriftlige retningslinjer for ansattes vurdering av habilitet i kapittel 7.2.1. Kommunerevisjonen kritiserte ikke etaten for å mangle habilitetsvurderinger i vurderingen i kapittel 7.3. Vurderingen trekker imidlertid blant annet frem at det var en svakhet at saksbehandlere i et team selv valgte hvilke steder de skulle vandelsvurdere.

Vurderingene av rutiner og praksis knyttet til bierverv og habilitetsvurderinger må også sees i lys av at etatens kontroller kan ha vesentlig betydning for de som driver og eier skjenkesteder. Det skaper et ekstra behov for at etaten er oppmerksom på mulige habilitetsutfordringer blant ansatte. Kommunerevisjonen anser at det at kommunen har gode rutiner for at arbeidsgiver følger opp bierverv og habilitet ikke står i motsetning til ansattes selvstendige ansvar for å løpende vurdere og melde ifra til arbeidsgiver om habilitetsutfordringer.

Byråden har meldt relevante tiltak. Kommunerevisjonen har ellers ingen kommentarer til byrådets redegjørelse.

10.2 Næringsetaten

10.2.1 Etatens uttalelse

Generelle kommentarer

Næringsetaten skriver at hensikten med undersøkelsen har vært tilstrekkelig klar og mener det er nyttig at en ekstern part påpeker feil og mangler ved etatens kontroll av skjenkesteder. Etaten har ikke kommentarer til undersøkelsens metode, anvendte kilder, data eller revisjonskriterier.

Næringsetaten bemerker at det etterlatte inntrykket av rapporten etter etatens syn blir unyansert. Den er bevisst på og arbeider kontinuerlig med flere av manglene Kommunerevisjonen har avdekket, men at rapportens hovedbudskap om at «Næringsetaten hadde iverksatt tiltak som bidro til tilfredsstillende kontroll av skjenkesteder» forsvinner i enkelte feil, dels feilaktige konklusjoner, misforståelser og manglende helhetsforståelse for etatens oppgaveløsning fra Kommunerevisjonens side. Næringsetaten mener rapportens nytteverdi er noe begrenset slik den fremstår nå.

Kommentarer til ulike deler av rapporten

Næringsetaten opplever formuleringen i kapittel 3.3 som unyansert; «undersøkelsen tyder på at etaten ikke hadde gjennomført tre ganger så mange salgs- og skjenkekontroller som det var

bevillinger årlig, som forutsatt i alkoholloven». Etaten skriver at dette er påpekt flere ganger underveis i revisjonen. Etaten viser til det ved årsslutt 2023 kun var gjennomført 144 færre kontroller enn antall bevillinger skulle tilsi. Etaten påpeker at det vil enhver tid er steder som har bevilling selv om stedet ikke har aktiv drift. Etaten anser det som lite fornuftig bruk av ressurser å gjennomføre et stort antall kontroller på steder som får innvilget bevilling i november og desember.

Når det gjelder vurderingen i kapittel 3.3 knyttet til at Næringsetaten ikke kontrollerte samtlige skjenkesteder minimum én gang årlig, presiserer etaten at steder med høy risiko for brudd på alkoholloven blir kontrollert. Årsakene til at enkelte steder ikke er kontrollert kunne ifølge etaten være at stedet fikk bevilling sent på året, hadde vanskelig beliggenhet eller begrenset åpningstid.

Næringsetaten deler ikke Kommunerevisjonens oppfatning om at det var en svakhet at etaten ikke gjennomførte vandelsvurderinger av alle bevillingshavere i perioden 2021-2024 som forutsatt i alkoholpolitisk handlingsplan. Næringsetaten skriver at selv om det i deler av bystyresaken til alkoholpolitisk handlingsplan fremkommer at alle bevillingene skal vandelsvurderes i løpet av planperioden, mener etaten at intensjonen bak dette er å vandelsvurdere ut ifra risikobetraktninger. Etaten påpeker videre at det gjennomføres vandelsvurderinger av en betydelig del av bevillingsmassen gjennom de 250 løpende vandelsvurderingene og vandelsvurderinger i forbindelse med søknader om ny bevilling. Det ville vært lite hensiktsmessig å vandelsvurdere alle bevillingshavere i løpet av planperioden da etaten ville brukt ressurser på steder med liten risiko for brudd på vandelskravet.

Næringsetaten mener at Kommunerevisjonen på punktet om habilitetsvurderinger legger mer ansvar over på arbeidsgiver enn hva lovgivers intensjon bak habilitetsbestemmelsene tilsier. Kommunerevisjonen legger opp til en praksis hvor arbeidsgiver kontinuerlig skal kontrollere og avdekke om habilitetsreglene blir brutt. Næringsetaten mener en slik praksis kan få uheldige konsekvenser. Etaten viser til at den har interne retningslinjer for ansattes vurdering av egen habilitet som alle nyansatte skal signere på, samt at habilitet er tema i hver medarbeidersamtale. Næringsetaten mener at dette er tilstrekkelig for å legge til rette for at forhold av betydning for ansattes habilitet kan bli avdekket, vurdert og avklart.

Næringsetaten deler ikke Kommunerevisjonens risikobetraktning i kapittel 6.3 når det gjelder at én ansatt alene hadde ansvaret for kontrollutsetting. Næringsetaten mener at praksisen Kommunerevisjonen legger opptil vil føre til en situasjon hvor mange stillinger i Oslo kommune må bekles av to personer. Etaten skriver at det er fire andre personer internt som kan utføre denne oppgaven i kontrollansvarliges fravær og at det er gjennomført opplæring av andre ansatte i teamet for å unngå sårbarhet. Etaten skriver videre at den var i ferd med å ansette en etterretter som skal ta håndtere tips og innhenting av informasjon.

Næringsetaten beklager at den i etterkant av at rapporten ble sendt til uttalelse avdekket at all etterspurt dokumentasjon rundt tilgangsstyring i AlkT ikke har blitt sendt Kommunerevisjonen. Ifølge etaten skyldes dette at nøkkelansatte ikke ble involvert på et tidligere tidspunkt og at Kommunerevisjonen i mindre grad gjennomførte intervjuer med ansatte i administrasjonen. Næringsetaten mener å ha dokumentasjon som vil lukke flere av avvikene Kommunerevisjonen har avdekket på området.

Tiltak

Næringsetaten mener at enkelte av anbefalingene ikke synes fornuftige. Etaten vil på bakgrunn av rapporten iverksette følgende tiltak:

- Videreutvikle et system for nødvendig kvalitetssikring av skjenkekontrollen
- Dokumentere at tilgangsstyring i fagsystemet ALKT benytter autorisasjonsprosesser og at tilgangene blir gjennomgått jevnlig
- Utarbeidet en oversikt over steder som av ulike årsaker ikke kunne være gjenstand for kontroll

10.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen merker seg Næringsetatens oppfatning om rapportens hovedbudskap. Kommunerevisjonen kan imidlertid ikke se at etaten påpeker konkrete faktafeil eller misforståelser i sin uttalelse til rapporten.

Næringsetaten har innvendinger mot vurderingene i kapittel 3.3 som omhandler antall gjennomførte kontroller. Etatens forklaringer på hvorfor enkelte steder ikke er kontrollert omtales i kapittel 3.2.2. Kommunerevisjonen merker seg etatens opplysning om at det kun ble gjennomført 144 færre kontroller enn forutsatt i alkoholloven ved årsslutt 2023. I 2022 ble det gjennomført vesentlig færre kontroller enn det antallet bevillinger tilsa.

Kommunerevisjonen har i vurderingen omtalt måloppnåelsen på dette punktet for undersøkelsesperioden 2022 og 2023 samlet sett.

Kommunerevisjonen er enig i at Næringsetaten gjennomførte vandelsvurderinger av en betydelig del av bevillingshaverne. Kommunerevisjonen merker seg at etaten mener at intensjonen i alkoholpolitisk handlingsplan var å vandelsvurdere med utgangspunkt i risikobetraktninger. Kommunerevisjonen oppfatter imidlertid ikke at etaten er uenig i at det fremkommer i alkoholpolitisk handlingsplan at vandelen til samtlige bevillingshavere skal vurderes i løpet av planperioden.

Næringsetatens interne retningslinjer og praksis for å ta opp habilitet i medarbeidersamtaler er omtalt i rapportens kapittel 7.2.1. Der framkommer det blant annet at det første gang ble gjennomført medarbeidersamtaler med kontrollørene i 2023. Kommunerevisjonen vil understreke at rapporten ikke tar til orde for en praksis hvor arbeidsgiver kontinuerlig skal kontrollere om habilitetsreglene er brutt. I rapporten er det imidlertid påpekt flere svakheter i etatens praksis som samlet sett kan gi risiko for brudd på regelverket.. Dette må også som påpekt tidligere sees i lys av at utfallet av etatens kontrollvirksomhet er av vesentlig betydning for de som driver og eier skjenkesteder. Det skaper et ekstra behov for at etaten er oppmerksom på mulige habilitetsutfordringer blant ansatte. For mer om habilitet se 10.1.2.

Kommunerevisjonen vil presisere at risikobetraktningen i kapittel 6.3 er basert på at det var én ansatt alene som hadde ansvaret for kontrollutsetting og at en del av vedkommendes kunnskapsgrunnlag for utsettingen ikke ble dokumentert. Kommunerevisjonen har ikke vurdert hvorvidt enkelte stillinger i Næringsetaten eller Oslo kommune for øvrig må bekles av to personer, men påpeker en risiko gitt Næringsetatens valgte oppgaveløsning.

Kommunerevisjonen merker seg at etaten var i prosess for å ansette en etterretter som skulle håndtere tips og innhenting av informasjon.

Kommunerevisjonen merker seg at Næringsetaten beklager at den i etterkant har avdekket relevant dokumentasjon rundt tilgangsstyring i AlkT. Kommunerevisjonen mottok i etterkant av etatens uttalelse til rapporten en rutine for administrasjon av systemtilganger i etaten. Rutinebeskrivelsen for generelle systemtilganger var på flere områder avvikende fra den praksisen Næringsetaten oppga til Kommunerevisjonen vedrørende tilgangsstyringen av AlkT. Kommunerevisjonen har imidlertid omtalt rutinen i kapittel 8.2.2 og justert vurderingen i kapittel 8.3 som følge av den oversendte rutinen.

Kommunerevisjonen merker seg at Næringsetaten mener at enkelte av anbefalingene ikke synes fornuftige å følge. Etaten har ikke meldt tiltak til anbefalingene om å sikre at:

- skjenkesteder blir vandelsvurdert løpende
- forhold som kan påvirke ansattes habilitet, blir avdekket, vurdert og avklart

Anbefalingen knyttet til vandelsvurderinger er basert på føringene i kommunens alkoholpolitiske handlingsplan og alkoholforskriften. Å følge opp ansattes habilitet på en tilfredsstillende måte anser Kommunerevisjonen som særlig viktig på områder der vurderinger og beslutninger kan ha direkte og ikke ubetydelig økonomisk innvirkning for den det gjelder. Skjenkekontroller og vandelsvurderinger er slike områder. Som påpekt anser Kommunerevisjonen at det at kommunen har gode rutiner for at arbeidsgiver følger opp habilitet ikke står i motsetning til ansattes selvstendige ansvar for å løpende vurdere og melde ifra til arbeidsgiver om habilitetsutfordringer.

Næringsetaten har ellers meldt tiltak som er relevante for rapportens øvrige anbefalinger. Tiltakene er ikke tidfestet, og ut fra etatens uttalelse vil arbeid med tiltakene inngå i det løpende arbeidet. Kommunerevisjonen har ellers ikke kommentarer til etatens redegjørelse.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1029/22 *Alkoholpolitisk handlingsplan for Oslo kommune 2021–2024*. Først tatt til orientering av bystyret i møte 29. september 2021 (sak 236/21).

Eksterne referanser

Buvik, Kristin, Christiansen, Solveig, Rossow, Ingeborg og Wigenstad, Skule. (2021). *Evaluering av standardiserte regler for inndragning av skjenkebevillinger (prikkssystemet)*. Folkehelseinstituttet.

Christensen, Solveig. (u.å.). *Salgs- og skjenkebevillinger: kommunenes forvaltning av alkoholoven*. Folkehelseinstituttet.

LOV-1989-06-02 nr. 27: lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholoven).

FOR-2005-06-08 nr. 538: forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholforskriften).

Figuroversikt

Figur 1 Organisasjonskart Næringsetaten..... 14

Tabelloversikt

Tabell 1 Avdekkede overtredelser og inndragninger av skjenkebevillinger.	12
Tabell 2 Rapporterte brudd på alkoholoven i 2022.	13
Tabell 3 Salgs- og skjenkebevillinger i Oslo kommune.	13
Tabell 4 Antall brudd på alkoholoven i Oslo kommune.	19

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de forventningene og kravene som Kommunerevisjonen legger til grunn for våre vurderinger, det vil si de kravene, normene og/eller standardene som Næringsetaten har blitt vurdert mot.

Revisjonskriteriene er utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området, i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene i hovedsak utledet fra alkoholloven, alkoholforskriften, instruks for Oslo kommune og veiledere fra Helsedirektoratet.

Problemstillingen i undersøkelsen er:

- Er Næringsetatens kontroll av skjenkesteder tilfredsstillende?

Problemstillingen er belyst ved følgende undersøkelsestemaer:

- Næringsetatens kontroller
- Næringsetatens arbeid og praksis for risikobasert kontrollvirksomhet
- habilitetsvurderinger og bevissthet rundt Oslo kommunes etiske regelverk
- tilgangsstyring i Næringsetatens fagsystemer

I henhold til alkoholloven § 1-9 første ledd er det kommunens ansvar å føre kontroll med kommunal bevilging til skjenking av alkoholholdig drikk. Myndighet etter alkoholloven er delegert til Næringsetaten, med noen unntak, blant annet saker av prinsipiell betydning og klagesaker, jf. Byrådens sak 42/14 Myndighet etter alkohol- og serveringsloven samt åpningstidsforskriften, Oslo – Virksomhetens fullmakt.

Kontroll av skjenkesteder

Kommunerevisjonen har blant annet undersøkt om Næringsetatens kontroller av skjenkesteder er i tråd med gjeldende lovverk og føringer på området.

Revisjonskriterier

- Næringsetaten skal gjennomføre skjenkekontroller for å sikre at bevillingshaveren drifter skjenkestedet i henhold til sentrale krav i lov og forskrift. Dette innebærer følgende:
 - Kontrollen skal gjennomføres av minst to kontrollører.
 - Hvert skjenkested skal kontrolleres minimum én gang i året.
 - Det skal årlig som minimum gjennomføres tre ganger så mange kontroller som det er salgs- og skjenkesteder.
 - Kontrollene skal særlig omfatte skjenketidene, aldersgrenser og at det ikke skjenkes til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler.
 - Kontrollene skal omfatte bevillingshaverens føring med internkontroll.
 - Det skal sendes skriftlig rapport til skjenkestedet med mulighet for uttalelse.
 - Etaten skal tildele prikker ved brudd på alkoholloven og inndra bevilgingen dersom innehaveren overskrider tolv prikker i løpet av en toårsperiode.

Utleddning

Ansvar for kontroll med utøvelsen av kommunal bevilling til skjenking av alkoholholdig drikk tilligger kommunen, jf. alkoholloven § 1-9 første ledd. I dette ligger det at kommunen når som helst kan kreve tilgang til bevillingshaverens lokaler og kreve nødvendige opplysninger om regnskap og drift, jf. alkoholloven § 1-9 tredje ledd. I henhold til alkoholforskriften § 9-7 skal skjenkestedene kontrolleres så ofte som behovet tilsier utover minimumskravet på én årlig kontroll per skjenkested. Videre skal kommunen årlig utføre minst tre ganger så mange kontroller som det er salgs- og skjenkesteder.

Krav til en kommunes kontroller med skjenkesteder er utdypet i alkoholforskriften. I tillegg gir Helsedirektoratets Veileder om kontroll av salgs- og skjenkesteder anbefalinger for kommunens kontroller. Kontrollen skal særlig omfatte skjenketidene, aldersgrenser og at det ikke skjenkes til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, jf. § 9-4 i alkoholforskriften.

Kommunen skal videre gjennomføre kontroll av bevillingshaverens føring med internkontroll etter alkoholforskriften kapittel 8, jf. alkoholforskriften § 9-1. Alkoholforskriften § 8-2 definerer internkontroll som systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, gjennomføres og vedlikeholdes i samsvar med krav i fastsatt i bevillingen og lovverket. I henhold til forskriftens § 8-3 andre ledd skal de ansvarlige for virksomheten

1. *ha oversikt over krav i bevillingen, alkoholloven og bestemmelser fastsatt i medhold av alkoholloven som gjelder for virksomheten,*
2. *sørge for at ansatte i virksomheten har tilstrekkelige kunnskaper og kompetanse til å overholde kravene til virksomheten, herunder kravene til internkontroll,*
3. *ha oversikt over hvordan virksomheten er organisert og hvordan oppgaver og ansvar er fordelt,*
4. *ha rutiner for å sikre overholdelse av krav i bevillingen, alkoholloven og bestemmelser fastsatt i medhold av alkoholloven som gjelder for virksomheten,*
5. *ha rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp avvik,*
6. *foreta systematisk og regelmessig gjennomgang av internkontrollen.*

Helsedirektoratets *Guide til god internkontroll etter alkoholloven* anbefaler at kommunens kontroll av internkontroll bør konsentreres om to hovedtemaer: hvorvidt skjenkestedet har utformet et internkontrollsystem tilpasset egne utfordringer, og om systemet brukes i den daglige praksisen.

Når det gjelder utformingen av internkontrollen, skriver direktoratet at kontrollen kun bør undersøke om skjenkestedet har beskrivelser av de tre anbefalte hovedelementene i et godt internkontrollsystem: kartlegging av utfordringer, forebyggende tiltak og rutiner og plan for oppfølging i praksis. Kravet om utforming av systemet vil i utgangspunktet være oppfylt dersom skjenkestedet kan framvise utfylte maler fra direktoratets guide eller annen dokumentasjon som inneholder en samlet beskrivelse slik at det er mulig for kommunen å gi konkret veiledning og utføre kontroll.

I henhold til direktoratets guide kan kommunen kontrollere om internkontrollsystemet brukes i praksis, ved å kontrollere

- om de ansatte er gitt opplæring i relevant regelverk og stedets egne rutiner
- om de ansatte følger de nedfelte rutinene
- om skjenkestedet har rutiner og tiltak for å rette opp feil og mangler i internkontrollen

Kontrollene skal gjennomføres av minst to kontrollører og kan foregå åpent eller anonymt, kontrollørene skal alltid presentere seg for ansvarshavende og redegjøre for sitt inntrykk etter utført kontrollen, jf. § 9-5 i alkoholforskriften. I henhold til § 9-6 i alkoholforskriften skal det sendes en skriftlig rapport til skjenkestedet senest én uke etter kontrollen.

Bevillingshaveren må få muligheten til å uttale seg til den skriftlige kontrollrapporten innen to uker.

Brudd på alkoholloven skal føre til at kommunen tildeler bevillingshaveren et bestemt antall prikker, jf. alkoholforskriften § 10-2. Videre skal likeartede brudd avdekket ved samme kontroll anses som ett enkelt brudd. Ifølge andre ledd skal bevillingen inndras for en tidsperiode på én uke dersom bevillingshaveren har blitt tildelt til sammen tolv prikker i løpet en periode på to år. § 10-3 i alkoholforskriften omhandler forholdet mellom ulike overtredelser og antall prikker:

Følgende overtredelser fører til tildeling av åtte prikker:

salg, utlevering eller skjenking til person som er under 18 år, jf. alkoholloven § 1-5 annet ledd

brudd på bistandsplikten, jf. § 4-1 annet ledd i denne forskriften

brudd på kravet om forsvarlig drift, jf. alkoholloven § 3-9 og § 4-7

hindring av kommunal kontroll, jf. alkoholloven § 1-9.

Følgende overtredelser fører til tildeling av fire prikker:

salg og utlevering til person som er åpenbart påvirket av rusmidler, jf. § 3-1 i denne forskriften, skjenking til person som er eller må antas å bli åpenbart påvirket av rusmidler, jf. § 4-2 første ledd i denne forskriften

brudd på salgs-, utleverings- og skjenketidsbestemmelsene, jf. alkoholloven § 3-4a, § 3-7 og § 4-4

skjenking av alkoholholdig drikk gruppe 3 til person på 18 eller 19 år, jf. alkoholloven § 1-5 første ledd

brudd på alderskravet til den som selger, utleverer eller skjenker alkoholholdig drikk, jf. alkoholloven § 1-5 tredje ledd.

Følgende overtredelser fører til tildeling av to prikker:

det gis adgang til lokalet til person som er åpenbart påvirket av rusmidler, eller bevillingshaver sørger ikke for at person som er åpenbart påvirket av rusmidler forlater stedet, jf. § 4-1 i denne forskriften

mangler ved bevillingshavers internkontroll, jf. alkoholloven § 1-9 siste ledd, jf. kapittel 8 i denne forskriften

manglende levering av omsetningsoppgave innen kommunens frist, jf. kapittel 6 i denne forskriften

manglende betaling av bevillingsgebyr innen kommunens frist, jf. kapittel 6 i denne forskriften

brudd på krav om styrer og stedfortreder, jf. alkoholloven § 1-7c

gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet, jf. alkoholloven § 1-8 annet ledd

gjentatt diskriminering, jf. alkoholloven § 1-8 annet ledd.

Følgende overtredelser fører til tildeling av én prikk:

brudd på kravet om alkoholfrie alternativer, jf. § 4-6 i denne forskriften

brudd på regler om skjenkemengde, jf. § 4-5 i denne forskriften

konsum av medbrakt alkoholholdig drikk, jf. § 4-4 i denne forskriften

gjester medtar alkohol ut av lokalet, jf. § 4-4 i denne forskriften

brudd på plikten til å påse at det ikke drikkes alkohol i salgslokalet, jf. § 3-2 i denne forskriften.

brudd på krav om plassering av alkoholholdig drikk på salgssted, jf. § 3-3 i denne forskriften

brudd på vilkår i bevillingsvedtaket, jf. alkoholloven § 3-2 og § 4-3

brudd på reklameforbudet, jf. alkoholloven § 9-2, jf. kapittel 14 i denne forskriften

andre overtredelser som omfattes av alkoholloven § 1-8 første ledd, jf. blant annet alkoholloven § 3-1 femte ledd, § 4-1 annet ledd, § 8-6, § 8-6a, § 8-12 og § 8-13

Kommunen kan tildele færre prikker for en overtredelse enn det som følger av § 10-3, dersom det foreligger helt spesielle og svært omfattende omstendigheter, jf. alkoholforskriften § 10-4. Kommunen kan videre tildele flere prikker enn det som følger av § 10-3, dersom det foreligger svært skjerpende omstendigheter.

Løpende vandelsvurdering

Kommunerevisjonen har undersøkt Næringsetatens arbeid med løpende vandelsvurderinger av bevillingshavere.

Revisjonskriterier

- Næringsetaten skal gjennomføre løpende vandelsvurderinger av bevillingshavere og personer med vesentlig innflytelse på virksomheten. Næringsetaten bør som del av vurderingen innhente nødvendige opplysninger fra politiet, Arbeidstilsynet og skatte- og avgiftsmyndighetene.

Utleddning

Bevillingshaveren eller personer som har en vesentlig innflytelse på virksomheten, skal ha uklanderligandel i forhold til alkohollovgivningen og skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen, jf. alkoholloven § 1-7 b. Helsedirektoratets merknader til alkoholloven § 1-8 og alkoholforskriften kapittel 5, 6, 9 og 10 peker på forhold som kan være i strid med vandelskravet: manglende innsending av selvangivelse, mangelfull regnskapsføring og manglende innsending av oppgaver vedrørende merverdiavgift og skattetrekk. Personer som eier del av virksomheten, eier selskapet som drifter virksomheten, som oppebærer vesentlig del av dens avkastning, eller som har vesentlig innflytelse i kraft av sin stilling som leder, vil

alltid anses å ha vesentlig innflytelse etter § 1-7 b andre ledd. I vurderingen av en persons vesentlige innflytelse kan det også tas hensyn til personens nærstående innflytelse på virksomheten. Nærstående omfatter blant annet ektefelle eller samboer og søsken og slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje, jf. alkoholloven § 1-7 b tredje ledd.

Helsedirektoratet påpeker videre at bevillingsmyndighetene skal føre kontroll med at vandelskravet er oppfylt når virksomhetene er i drift. Direktoratet merker at det i løpet av driftsperioden kan være andre personer enn det som ble oppgitt i bevillingssøknaden, som har vesentlig innflytelse på virksomheten, og som dermed skal ha uklanderligandel. Uriktige eller ufullstendige opplysninger kan i den forbindelse føre til inndragning av bevillingen. Kommunen skal synliggjøre at økonomisk kriminalitet og arbeidskriminalitet har en høy oppdagelsesrisiko, og dermed inndra bevillinger dersom vandelskravet ikke er oppfylt, jf. tiltak 2.1.5 i *Alkoholpolitisk handlingsplan for Oslo kommune 2021–2024*.

Som følge av *Alkoholpolitisk handlingsplan for Oslo kommune 2021–2024* ble alle salgs- og skjenkebevillinger automatisk fornyet for planperioden. Dette innebærer at kommunens arbeid med vandelskontroll fordeles utover fireårsperioden. Handlingsplanen slår fast at Oslo kommune skal vurdere vandelen til alle innehavere av salgs- og skjenkebevilling i planperioden.

Politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene har opplysnings- og meldeplikt i forbindelse med kommunens behandling av søknader om salgs- og skjenkebevillinger og vandelsvurdering, jf. alkoholloven § 1-15. Kommunen må innhente uttalelse fra politi og sosialtjenesten før det fattes vedtak om salgs- og skjenkebevilling, jf. alkoholloven § 1-7. Helse- og omsorgsdepartementets rundskriv (IS-2019-9002) sier at bestemmelsene i § 1-15 skal sikre at kommunen har nødvendige opplysninger for å vurdere om vandelskravet er oppfylt, både ved søknad om bevilling og i driftsperioden. Det er presisert i rundskrivet at det ikke er obligatorisk for kommunen å innhente opplysninger fra skatte- og avgiftsmyndighetene i forbindelse med søknader om bevilling etter § 1-7, men at slike opplysninger i de fleste tilfeller vil være nødvendige for å gjennomføre vandelsvurderinger etter § 1-7 b. I kommentarene til § 1-15 påpeker departementet at det først og fremst er ved hjelp av opplysnings- og meldepliktene at kommunen kan kontrollere vandelskravet.

Byrådet formulerte et ønske om at Arbeidstilsynet skulle innføres som fast høringsinstans ved løpende vandelsvurderinger i byrådssak 148/21 *Alkoholpolitisk handlingsplan 2021–2024 og fornyelse av salgs- og skjenkebevillinger 2021*. Byrådssak 140/23 *Revidering av retningslinjer for bruk av vandelskravet i bevillingssaker* (vedtatt av bystyret 30. august 2023, sak 301) fastslår at politiet og Skatteetaten skal høres i alle saker som omfatter vandelsvurderinger. I tillegg skal Arbeidstilsynet høres i løpende vandelsvurderinger i skjenkestedets driftsfase.

Opplæring og kvalitetssikring

Revisjonskriterier

- Næringsetaten skal sørge for at kontrollører av skjenkesteder har fått nødvendig opplæring, og at de har bestått kunnskapsprøven.
- Næringsetaten skal ha etablert et system for nødvendig kvalitetssikring av skjenkekontrollene.

Utledning

Kommunen har ansvaret for at kontrollørene som foretar skjenkekontroller, har fått nødvendig opplæring i alkohollovgivningen, kontrollmetoder og rapportskriving, jf. alkoholforskriften § 9-3. Kontrollørene skal ha bestått en kunnskapsprøve etter forskriftens kapittel 5. Bestått prøve skal dokumentere at kontrolløren har tilstrekkelige kunnskaper om alkoholloven kapittel 1–10 til å kunne utføre forsvarlige kontroller.

Helsedirektoratet anbefaler i Veileder for salgs- og skjenkekontroll (kapittel 4) at kontrollørene har kjennskap til de forskjellige kontrollmetodene som åpen kontroll, anonym kontroll og samordnet kontroll. Videre anbefaler Helsedirektoratet at kontrollørene blant annet har fått opplæring i rapportskriving, etikk, opptreden og konflikthåndtering og praktisk kontroll.

I henhold til punkt 3.9.8 i Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring skal virksomheten til enhver tid ha tilstrekkelig kompetanse for å ivareta sine oppgaver. Kompetanseutvikling skal videre rettes mot strategisk viktige områder og ivareta behov for omstilling, samhandling og innovasjon.

Kommunen skal i henhold til kommuneloven § 25-1 ha internkontroll med administrasjonen for å sikre at lover og forskrifter følges. Punkt 4.3 i Oslo kommunes instruks for internkontroll understreker at kommunale virksomheter skal etablere nødvendig kvalitetssikring i oppgaveløsningen samt avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Kontrollaktivitetene for internkontrollen kan i henhold til instruksjonen være både forebyggende og avdekkende, og aktivitetene skal være dokumentert og etterprøvbare.

Risikobasert kontrollvirksomhet

Revisjonskriterier

- Næringsetaten skal rette skjenkekontrollen mot de lokale forholdene som vurderes å være mest hensiktsmessige.
- Næringsetaten bør ha etablert samarbeid med relevante aktører for å sikre at kontrollvirksomheten er mest mulig kunnskapsbasert.

Utledning

I henhold til alkoholforskriften § 9-4 tredje punktum skal kommunen til enhver tid rette kontrollen av skjenkesteder mot de forholdene som det synes hensiktsmessig å kontrollere etter en vurdering av lokale forhold. Helsedirektoratets merknader til alkoholloven § 1-8 og alkoholforskriften kapittel 5, 6, 9 og 10 viser til at kommunen selv skal vurdere hvilke forhold som skal fokuseres på ved den enkelte kontrollen, og understreker at målrettede og effektive kontroller forutsetter at kommunen kartlegger utelivet. Direktoratet viser til at en risikoanalyse vil kunne gi informasjon om hvor og når risikoen for brudd på alkoholloven er størst. Direktoratet skriver i merknadene til § 9-7 i alkoholforskriften at skjenkesteder hvor det er fare for avvik, skal ha flere kontroller enn skjenkesteder hvor risikoen for brudd er liten. Helsedirektoratets Veileder i salgs- og skjenkekontroll viser til at det er nødvendig å kartlegge risikoforhold og planlegge og tilpasse kontrollene til forholdene på det enkelte skjenkestedet.

Oslo kommunes instruks for internkontroll (byrådssak 1037/22), punkt 4.2, understreker at kommunale virksomheter skal legge særlig vekt på å gjennomføre risikovurderinger av mål og arbeidsprosesser på vesentlige områder samt integrere risikovurderinger i strategi- og planprosesser. Resultatet fra risikovurderinger skal danne grunnlaget for virksomhetens ressursstyring og prioriteringer.

Alkoholpolitisk handlingsplan for Oslo kommune 2021–2024 (behandlet av bystyret 22. september 2021, sak 236/21) understreker at kommunen skal ha målrettet kontrolloppfølging. Oppfølgingen skal etter punkt 1.1.3 blant annet baseres på skjenkestedets driftshistorikk, aldersgrense og beliggenhet.

Alkoholpolitisk handlingsplan for Oslo kommune 2021–2024 peker på at det er hensiktsmessig å søke tverrfaglig og tverretattlig samarbeid for å få en mest mulig kunnskapsbasert kontrolloppfølging. Det presiseres blant annet at kommunen skal følge opp relevante forhold som politiet opplyser om. Kommunen ønsker at forpliktende samarbeidsavtaler med politiet, Skatteetaten og Arbeidstilsynet videreføres og videreutvikles, jf. punkt 2.1.3. Etablering av eventuelle nye samarbeid trekkes også fram som viktig i planperioden.

Helse- og omsorgsdepartementet understreker i rundskriv IS-2019-9002 til alkoholloven § 1-15 at det ofte vil være behov for opplysninger fra politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene i forbindelse med inndragning av bevilling og øvrig kontroll med bevillingen. I henhold til § 1-15 andre ledd har politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene plikt til å gi bevillingsmyndigheten melding som kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet.

Habilitetsvurderinger og etisk regelverk

Revisjonskriterier

- Næringsetaten skal legge til rette for at forhold av betydning for ansattes habilitet kan bli avdekket, vurdert og avklart.
- Næringsetaten bør sørge for at kommunens etiske regelverk er kommunisert til hele organisasjonen, og at tiltak er iverksatt for å sikre nødvendig etterlevelse.

Utleddning

Kommuneloven § 13-3 slår fast at kommunal saksbehandling er omfattet av habilitetsreglene i forvaltningsloven. Regler for habilitet er regulert i kapittel II i forvaltningsloven. En offentlig tjenestemann er etter § 6 første ledd i forvaltningsloven inhabil til å treffe en avgjørelse eller tilrettelegge for grunnlaget for en avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;

- e) *når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for*
- 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller*
 - 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken*

En offentlig tjenestemann kan videre være inhabil etter § 6 andre ledd dersom det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet. I slike tilfeller skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for vedkommende eller noen vedkommende har en nær personlig tilknytning til. Tjenestemannen avgjør selv om vedkommende er habil eller ikke, jf. forvaltningsloven § 8.

Oslo kommunes etiske regelverk, punkt 5, understreker at ansatte er bundet av habilitetsreglene i forvaltningsloven, samt at ansatte har en selvstendig plikt til å varsle overordnede om inhabilitet.

Instruks for virksomhetsstyring for Oslo kommune (byrådssak 1036/22) sier at alle virksomheter skal ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk (pkt. 3.3.1) og ha oversikt over lover og regelverk (pkt. 3.3.5). Kommunerevisjonen legger til grunn at dette innebærer at Næringsetaten har rutiner som bidrar til å sikre at ansattes habilitet vurderes.

I tråd med *Oslo kommunes personalreglement*, § 13.1, skal ansatte melde inn bierverv til arbeidsgiveren. Arbeidstakeren skal etter § 13.2 søke om godkjenning av annet arbeid eller verv så lenge ansettelsesforholdet varer. Det legges i den sammenheng til grunn at etaten har rutiner som bidrar til å sikre oversikt over ansattes bierverv.

I henhold til punkt 11 i *Oslo kommunes etiske regler* skal ledere i kommunen bygge en organisasjonskultur som er basert på åpenhet, og som ivaretar kommunens verdigrunnlag og etiske regler. Dette innebærer blant annet at ledere på alle nivåer skal gjennomgå kommunens etiske regler én gang i året og ved nyansettelse. I forlengelse av dette skal virksomhetene i Oslo kommune etablere rutiner for å melde og håndtere varsel om kritikkverdige forhold, jf. *Oslo kommunes instruks for internkontroll*, punkt 4.3.

Punkt 4 i de etiske reglene omhandler forvaltning av fellesskapets midler. Kommunens ansatte skal blant annet ikke misbruke eller sløse med kommunens midler og skal ikke tilegne seg personlige fordeler av kommunens ressurser.

I tråd med *Oslo kommunes personalreglement*, § 13.1, skal ansatte melde inn bierverv til arbeidsgiveren. Arbeidstakeren skal etter § 13.2 søke om godkjenning av annet arbeid eller verv så lenge ansettelsesforholdet varer.

Tilgangsstyring i fagsystemet AlkT

Revisjonskriterier

- Tilgang til fagsystemet AlkT skal være i samsvar med tjenstlig behov. Det skal benyttes autoriseringsprosesser ved tildeling, endring og avslutning av tilgang.

Utleddning

Instruks for informasjonssikkerhet i Oslo kommune (byrådssak 1105/13), punkt 5.3 a), sier dette:

All tilgang til informasjon og systemer i Oslo kommune skal være i samsvar med tjenstlig behov. Det innebærer vurdering og bruk av tiltak som f.eks.

1. Autentiseringsmekanismer i systemene

2. Autoriseringsprosesser ved tildeling, endring og avslutning av tilgang

3. Sikring av bærbart utstyr

4. Sikring av tilgangskontroll i nettverk. Dette gjelder blant annet begrensnings og kontroll av systemverktøy for overstyring, identifikasjon av utstyr, dedikerte soner for sensitive personopplysninger og annen informasjon som krever særskilt konfidensialitetsbeskyttelse.

I henhold til punkt 5.5 e) i instruks for informasjonssikkerhet må informasjonsbehandlingsutstyr og lagringsmidler sikres mot uautorisert tilgang.

ISO 27001 (*Information Security Management System Standard*), punkt 9.2.3, slår fast at *tildeling og bruk av privilegerte aksessrettigheter skal begrenses og kontrolleres.*

Aksessrettigheter til informasjon og systemer for alle ansatte skal fjernes ved opphør av ansettelsesforholdet, kontrakten eller avtalen eller korrigeres ved endringer, jf. ISO 27001, punkt 9.2.6.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i Standard for forvaltningsrevisjon fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enheten opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Virksomheten som er revidert i denne undersøkelsen, er Næringsetaten. Brev om oppstart av forvaltningsrevisjonen ble sendt til byråden for kultur og næring og Næringsetaten 26. oktober 2023. Et oppstartsmøte ble avholdt separat med Byrådsavdeling for kultur og næring og så med Næringsetaten 7. november 2023.

Kommunerevisjonen sendte utkast til revisjonskriterier til byråden og etaten 10. november 2023. Kommunerevisjonen mottok ingen merknader som medførte endringer i kriteriene. Faktabeskrivelsen ble sendt til verifisering hos Næringsetaten 8. februar 2024.

Det ble avholdt forhåndspresentasjon med Byrådsavdeling for kultur og næring og Næringsetaten 6. mars 2024 hvor Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble lagt fram.

Metode for datainnhenting og analyse

Undersøkelsen er basert på informasjon innhentet gjennom dokumentgjennomgang, intervjuer og statistikk fra Næringsetatens kontrollvirksomhet. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført mellom november 2023 og januar 2024. Undersøkelsesperioden var fra april 2022 til utgangen av 2023.

Intervjuer

Vi gjennomførte fem intervjuer med ansatte i Næringsetaten. Formålet med intervjuene var å få informasjon om etatens praksis, oppgaveløsning og andre relevante erfaringer og utfordringer fra arbeidet.

Vi gjennomførte intervjuer med avdelingsdirektøren for alkohol og tobakk, teamlederen i kontroll og tilsyn, teamlederen for vandel og samarbeid, én saksbehandler i team vandel og samarbeid og to skjenkekontrollører. Vi intervjuet én kontrollør som hadde hatt stillingen siden 2019, og én kontrollør som var ansatt sommeren 2023.

Intervjuene var semistrukturert, det vil si at vi hadde forberedt spørsmål på forhånd og stilte oppfølgingsspørsmål underveis. Alle ble intervjuet hver for seg med unntak av teamlederen i

vandel og samarbeid som ble intervjuet sammen med en saksbehandler. Disse ble intervjuet sammen, da teamlederen hadde innehatt stillingen i to måneder på intervjutidspunktet. Intervjuene varte mellom 30 minutter og 1,5 time. Det ble utarbeidet referater i etterkant av intervjuene, og samtlige referater er verifisert av de intervjuede.

Dokumentasjon

Vi har innhentet relevant dokumentasjon fra Næringsetaten for å belyse praksis og rutiner på de undersøkte områdene. Vi har i tillegg stilt skriftlige spørsmål til etaten underveis i datainnsamlingen. Vi har blant annet hentet inn dette:

- Strategisk plan for Næringsetaten 2020–2024
- Kontrollstrategi for Næringsetaten 2023–2026
- Årsplan for 2023
- risikovurderinger
- rutiner
- opplæringsmateriale
- stillingsbeskrivelser
- samarbeidsavtaler

Dokumentene er analysert manuelt og sammenlignet med utsagn fra intervjuer og med informasjon fra regneark. Vi gikk gjennom store deler av dokumentasjonen i forkant av intervjuene, slik at dokumentene kunne informere intervjuguidene, og for å kunne sette dokumentasjonen inn i den nødvendige konteksten.

Vi har i tillegg analysert ti uttrekk fra Næringsetatens fagsystem AlkT. Uttrekkene var i Excel-format og viste blant annet oversikt over gjennomførte skjenkekontroller, planlagte og gjennomførte vandelsvurderinger og inndragninger av skjenkebevillinger.

Vi har også gjennomført enkle stikkprøvekontroller av henholdsvis 20 rapporter fra skjenkekontroller, 18 vandelsvurderinger og 20 notater fra skjenkekontroller. Dokumentene ble tilfeldig valgt ut basert på de oversendte regnearkene. Stikkprøvene ble gjennomført for å vurdere etterlevelse av rutiner og føringer samt for å triangulere praksisen beskrevet i intervjuer og dokumentasjon.

I kapittel 2 har vi presentert statistikk som viser overtredelser av alkoholloven og inndragninger av skjenkebevillinger nasjonalt for 2022. Tallene er hentet fra en artikkelserie som inngår i Folkehelseinstituttets publisasjon *Alkohol i Norge*.

Observasjon

For å øke vår forståelse av den praktiske gjennomføringen av skjenkekontroller deltok vi på en kontrollrunde. Kontrollen ble gjennomført torsdag kveld i Oslo sentrum med to av etatens kontrollører og to representanter fra Kommunerevisjonen. Vi observerte planleggingen av runden hvor kontrollørene blant annet gjennomgikk stedenes historikk og ble enige om på hvilke tidspunkter stedene skulle kontrolleres. Ute på kontroll observerte vi kontrollørenes opptreden inne på skjenkestedet og den obligatoriske kontroll samtalen med ansvarshavende. Vi fikk også anledning til å stille kontrollørene spørsmål om arbeidet deres. Vi benyttet ikke

observasjonsskjema eller intervjuguide, da hensikten var å bruke observasjonen som utgangspunkt for intervjuguider med kontrollørene.

Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, [se vår personvernerklæring](#).

IT-rettede kontroller

Kommunerevisjonen har blant annet gjort kontroller knyttet til tilgangsstyringen i AlkT, som er nærmere gjengitt i kapittel 8.

Vi har fått oversendt dokumentasjon fra etaten og stilt flere spørsmål per e-post. Bruken av AlkT, og i hvilken grad systemet støtter opp under virksomhetens prosesser, har også vært tematisert i ulik grad i intervjuer. Vi har også observert bruken av systemet i forbindelse med enkelte intervjuer og ved observasjon av gjennomføring av skjenkekontroller.

Gyldighet og pålitelighet

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært, og i hvilken grad innsamlingen har vært fri for systematiske skjevheter.

Det har vært enkelte utfordringer med etatens oversikter i fagsystemet AlkT. Det var eksempelvis ikke mulig å gjøre et uttrekk av bevillingshavere som skilte mellom salgsbevilling og skjenkebevilling. Dette medførte at vi ikke kunne gjøre egne kontroller av hvor mange skjenkesteder som var kontrollert i 2022 og 2023.

Det var heller ikke mulig å skille mellom salgs- og skjenkebevillinger i uttrekket når det gjaldt tildelte prikker for overtredelser av alkoholloven. Dette var imidlertid en mindre utfordring, da

omfanget av tildelte prikker var betydelig lavere enn det totale antallet bevillinger. Vi gjorde derfor en manuell gjennomgang hvor gjenkjennelige salgssteder som kafeer, nettutsalg og dagligvarebutikker ble fjernet fra uttrekket før analysen. 14 steder ble fjernet som følge av gjennomgangen. Vi kan ikke utelukke at det var enkelte salgsbevillinger igjen i oversikten etter gjennomgangen. Vi vurderer likevel at dette ikke har påvirket faktabeskrivelsen i en slik grad at grunnlaget for vurderinger, konklusjoner og anbefalinger er feilaktig.

Undersøkelsen bygger i all hovedsak på intervjudata og skriftlig dokumentasjon fra Næringsetaten. For å bidra til økt validitet og pålitelighet har vi så langt det har latt seg gjøre, hatt flere kilder til informasjon vi har brukt. I tilfeller der informasjonen vi presenterer, kun bygger på én kilde, er dette poengtert i rapporten – for eksempel i tilfellene der vi viser til enkelte informantutsagn eller dokumenter.

Intervjuene er verifisert av dem som ble intervjuet, og faktabeskrivelsen er verifisert av Næringsetaten. Gjennom faktaverifiseringen fikk etaten også anledning til å gi supplerende informasjon der den så det som nødvendig.

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen.

Kvalitetssikringen er gjennomført av andre personer enn dem som har samlet inn og analysert dataene. Samlet sett mener vi at faktabeskrivelsen gir et tilfredsstillende grunnlag for vurderingene, konklusjonene og anbefalingene våre.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for kultur og næring

Byrådsavdeling for kultur og næring



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
23/356 - 30

Vår ref. (saksnr.):
24/1361 - 4

Saksbeh.:
Thale Blanck Torkildsen, 920 70 314

Dato:
16.04.2024

Svar på rapport til uttalelse - Næringsetatens kontroll av skjenkesteder

Jeg viser til rapport om Næringsetatens kontroll av skjenkesteder oversendt 08.03.2024, og ønsker å kommentere enkelte punkter i den foreløpige rapporten og vil til slutt svare på spørsmålene i brevet.

Kommentarer til rapportens pkt. 3 Kontroll av skjenkesteder

Jeg ønsker på et overordnet nivå å påpeke at Oslo kommune og Næringsetaten strekker seg lengre enn alkoholoven når det gjelder kontroll av salgs- og skjenkebevillinger. Oslo kommune er en av de få kommunene som gjennomfører kontroller med egne ansatte skjenkekontrollører og ikke gjennom avtale med et vekterselskap. Det er min klare oppfatning at Næringsetaten bruker sine kontrollressurser på den mest hensiktsmessige og effektive måten. Det er også slik at omfanget av Næringsetatens kontroller er stort. Jeg mener at teksten i rapporten bør fremheve at de stedene som eventuelt ikke er kontrollert, er også de stedene hvor det er lavest risiko for brudd på alkoholoven.

Sett opp mot øvrige kommuners kontroller, er det Næringsetaten som avdekker de mest alvorlige bruddene på alkoholoven. Jeg vedlegger som informasjon rapport med bakgrunnskunnskap fra Korus Oslo. I forbindelse med Oslo kommunes alkoholpolitiske handlingsplan for perioden 2024-2028 har Kompetansesenter rus Oslo (KORUS Oslo) blitt bedt om å bidra med bakgrunnskunnskap til utforming av alkoholpolitikken.

Fra rapporten ønsker jeg å fremheve følgende, for Norge sett under ett, om brudd på alkoholoven ved salg av alkohol i butikk: «*Selv om salg til mindreårige er et brudd som får mye oppmerksomhet, avdekkes det få tilfeller av dette. Om dette skyldes av det sjeldent forekommer eller at det sjeldent avdekkes, er ikke mulig å si ut fra dataene. Samtidig er det verdt å merke seg at Oslo står bak en betydelig andel av avdekte forhold, og at dette bruddet kun er rapportert fire ganger utenfor Oslo i perioden 2014-2021.*»

Videre sier rapporten følgende om Oslo skjenkekontroller: «*Vi ser her at Oslos brudd på skjenking til åpenbart påvirket utgjør en betydelig andel av de nasjonale bruddene. For eksempel var 35 prosent av bruddene i 2020 og 26 prosent av bruddene i 2021 avdekket ved skjenkesteder i Oslo. Dette tross for at Oslo skjenkesteder i langt større grad enn steder andre deler av landet måtte holde stengt under pandemien. Tradisjonelt har også Oslos kontrollører avdekket en stor andel av bruddene på*

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for kultur og næring

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 997703634
oslo.kommune.no

skjenketidsbestemmelsene, for eksempel 58 prosent i 2018 og 36 prosent i 2020. Skjenking til underårig er et relativt uvanlig avdekket brudd, men Oslo avdekker også dette i større grad enn resten av landet.»

Korus vurderinger i forbindelse med forskjellene mellom Oslo og andre kommuner: «Hvis man skal trekke ut noe fra sammenligningen mellom Oslo og resten av landet, er det at Oslo i svært liten grad rapporterer at det avdekkes brudd på de mest rapporterte bruddene nasjonalt. Mangler ved internkontroll og brudd på reklameforbudet er de vanligste bruddene nasjonalt, men disse rapporteres i svært liten grad i Oslo. Dette betyr på ingen måte at Oslo ikke prioriterer å avdekke brudd på alkoholloven. For eksempel skjenking til åpenbart påvirket gjest avdekkes relativt hyppig i Oslo sammenlignet med de nasjonale tallene.

....
Reklame og mangler ved internkontroll (for eksempel om bevillingsvedtaket mangler i internkontrollen) vil ofte være enklere å rapportere på enn for eksempel om en gjest er åpenbart påvirket.»

Kommentarer til rapportens pkt. 5 Opplæring og kvalitetssikring

Jeg ønsker å påpeke at det ikke er lovpålagt at kommunene skal ha et system for kvalitetssikring av gjennomføring av skjenkekontrollene. Det er min klare oppfatning at det er tilstrekkelig at Næringsetaten har en rutine for gjennomføring av kontroller og at det er to kontrollører på hver kontroll.

Jeg vil også påpeke at det ikke fremgår av alkoholloven at dersom et stengt sted kontrolleres, skal det ikke kunne telles som en gjennomført kontroll. Det er min erfaring at dette praktiseres ulikt i enkelte andre kommuner.

Kommunerevisjonen bør være varsom med å innføre nye krav til kvalitetssikring av kontroller og nye krav til hva som skal regnes som en gjennomført kontroll. Slike nye krav bør kun innføres gjennom dialog og samarbeid med fagmiljøene rundt slike kontroller.

Kommentarer til rapportens pkt. 7 Habilitetsvurderinger og etisk regelverk

Jeg er av den oppfatning at rapporten trekker arbeidsgivers ansvar for å sikre habilitet og registrering av bierverv lenger enn det er grunnlag for. Under Kommunerevisjonens utledning av revisjonskriteriene fremgår det blant annet: «I tråd med Oslo kommunes personalreglement § 13.1 skal ansatte melde inn bierverv til arbeidsgiver. Arbeidstaker skal etter § 13.2 søke om godkjenning av annet arbeid eller verv så lenge ansettelsesforholdet varer. Det legges i den sammenheng til grunn at etaten har rutiner som sikrer oversikt over ansattes bierverv.»

Dette indikerer at det påhviler arbeidsgiver en plikt til aktivt å kartlegge den ansattes bierverv. Jeg mener dette er feil. Det er arbeidstaker som har det primære ansvaret for selv å melde fra om, registrer og eventuelt får godkjent bierverv. I forlengelsen av dette er det også den ansatte selv som har plikt til å tre til side ved konkrete situasjoner av inhabilitet. Arbeidsgiver skal påse at den ansatte er kjent med denne plikten.

På samme måte mener jeg at Kommunerevisjonens utledning av instruks for virksomhetsstyring trekkes for langt. «Instruks for virksomhetsstyring for Oslo Kommune (byrådssak 1036/22) sier at alle virksomheter skal ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk (pkt. 3.3.1) og ha oversikt over lover- og regelverk (pkt. 3.3.5). Kommunerevisjonen legger til grunn at dette innebærer at Næringsetaten har rutiner for å sikre ansattes habilitet vurderes.»

Jeg mener også her at det primære ansvaret for å informere om og tre til side ved inhabilitet påhviler arbeidstaker. Kommunerevisjonens vurderinger kan oppfattes som en ansvarsforskyvning fra den ansatte selv, til arbeidsgiver. En slik forståelse rokker ved forvaltningslovens klare utgangspunkt om at det er den ansatte selv som har ansvar for egen habilitet. Dette gjelder også hvor den ansatte har

registret og informert om bierverv og interessekonflikter. Kommunerevisjonenes rettsoppfatning kan bidra til uklare ansvarsforhold med tilhørende ansvarspulverisering. Jeg vil samtidig vise til at Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité under behandling av habilitetssaker i fjor høst satte sammen et ekspertutvalg (Inge Lorange Backer, Ingunn Elise Myklebust og Marius Stub) som bl.a. ga en slik uttalelse:

«Saksbehandlingen blir ikke tillitvekkende og iallfall ikke fullt forsvarlig hvis en inhabil person har deltatt i behandlingen av en sak. For å unngå dette er det behov for at relevante forhold blir klarlagt så langt det kan skje på lovlig måte og uten urimelige anstrengelser. Det følger av god forvaltningsskikk at det blir gjort. Rettslig sett kan det sies at habilitetskravene og reglene om avgjørelse av habilitetsspørsmål bygger på en forutsetning om et minstemål av undersøkelser for å klarlegge relevante forhold, avhengig av de konkrete omstendighetene. Når forvaltningsloven § 8 første ledd bestemmer at tjenestemannen «avgjør selv» sin habilitet, er det rimelig å forstå dette slik at avgjørelsen må bygge på faktiske forhold som er tilstrekkelig klarlagt. Uavhengig av forvaltningsloven § 8 første og tredje ledd, tilsier hensynet til en forsvarlig saksbehandling at det gjelder en viss undersøkelsesplikt, tilpasset forholdene i saken.»

Denne uttalelsen pålegger arbeidsgiver en viss, men begrenset aktivitetsplikt, og den er skrevet med tanke på statsråders habilitet og ikke skjenkekontrollører. Uttalelsen må ses i denne konteksten og arbeidsgivers aktivitetsplikt må dimensjoneres i lys av dette.

Svar på spørsmål

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Jeg oppfatter at informasjonen har vært tilstrekkelig klar.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til metode, anvendte kilder eller data, men ønsker å vise til vedlagte rapport fra Korus Oslo.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene, utover kommentarene som fremkommer under punkt 5 og 7.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Jeg mener rapporten peker på enkelte forbedringsmuligheter, men at den på viktige områder går langt i å fortolke rammeverket slik at kontrollaktiviteter skal utføres uten at det tas hensyn til risiko og effekt av gjennomført kontrollhandlinger.

5. Vil byråden vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

Jeg forventer at etaten følger opp anbefalingene i rapporten, samtidig som det jobbes med å undersøke handlingsrommet for risikobasert skjenkekontroll.

6. Dersom tiltak iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Eventuelle tiltak vil iverksettes av Næringsetaten og følges opp i virksomhetsstyringen videre.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede fremgår av svarene på spørsmålene ovenfor.

Jeg oppfatter rapporten nyttig med tanke på at den tydeliggjør et behov for sikre at det er etablert rammer som åpner for at skjenkekontroll kan gjennomføres etter risikobasert prinsipper og hvor effekten av kontrollhandlingene er styrende for prioritering.

8. Hvordan vurdere rapportens oppbygning og språkbruk?

Jeg mener at både rapportens oppbygning og språkbruk er god.

Vennlig hilsen

Anita Leirvik North

byråd

Vedlegg 4 Uttalelse fra Næringsetaten

Næringsetaten



kommunerevisjonen Oslo kommune
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
23/5801 - 13

Saksbeh.:
Kristina Therese Klæboe

Dato:
05.04.2024

Svar - Rapport til uttalelse: Næringsetatens kontroll av skjenkesteder

Næringsetaten viser til Kommunerevisjonens rapport «Næringsetatens kontroll av skjenkesteder» datert 08.03.2024 til uttalelse. Vi vil først knytte noen generelle kommentarer og betraktninger til rapporten før vi besvarer deres spørsmål.

Generelle betraktninger

Vi vil innledningsvis bemerke at det etterlatte inntrykket av Næringsetatens kontroll av skjenkesteder etter vårt syn blir unyansert. Vi er bevisste på og arbeider kontinuerlig med flere av manglene Kommunerevisjonen har avdekket, men mener at rapportens hovedbudskap om at «Næringsetaten hadde iverksatt tiltak som bidro til tilfredsstillende kontroll av skjenkesteder» forsvinner i enkelte feil, misforståelser og manglende helhetsforståelse for oppgaveløsningen fra Kommunerevisjonens side. Vi setter særlig spørsmålstegn ved Kommunerevisjonens habilitetsbetraktninger, avsnittene rundt Næringsetatens påståtte manglende antall vandelskontroller og fokuset på Næringsetatens sårbarhet ved at kun én person setter ut kontroller. Slik rapporten fremstår nå blir dessverre nytteverdien av rapporten for Næringsetaten noe begrenset.

Oslo kommune er landets største kommune og den kommunen med flest skjenkebevillinger. Dette innebærer også at vi til enhver tid må bruke ressursene våre hensiktsmessig, for å oppfylle lovgivers intensjon og ønsket politikk. I det ligger det også en vurdering av fornuftig risikobasert kontrollutsetting og når det er hensiktsmessig å arbeide forebyggende, blant annet gjennom veiledning og dialog.

 **Oslo kommune**
Næringsetaten
Teamandel og samarbeid

Besøksadresse:
Tollbugata 27, 0157 Oslo,
Postadresse:
Postboks 745 Sentrum, 0106 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
Org. nr.: 979594887
oslo.kommune.no

Antall gjennomførte kontroller

Kommunerevisjonen skriver at «Undersøkelsen tyder på at etaten ikke hadde gjennomført tre ganger så mange salgs- og skjenkekontroller som det var bevillinger årlig, som forutsatt i alkoholloven.»

Dette opplever vi som unyansert og det ble påpekt flere ganger underveis i revisjonen. Kommunerevisjonen tar utgangspunkt i antall gjennomførte kontroller pr. 20.11.2023 da antall gjennomførte kontroller var 3408. Ved årets slutt hadde imidlertid Næringsetaten gjennomført 3975 skjenkekontroller. Dette er kun 144 færre kontroller enn antall bevillinger ved årsslutt skulle tilsi. Imidlertid er det til enhver tid et ti-talls steder som ikke er åpnet selv om bevilling er innvilget eller som ikke har aktiv drift. De vil da heller ikke være mulig å kontrollere. Vi anser det videre som lite fornuftig ressursbruk å gjennomføre et stort antall kontroller på steder som nettopp har fått sin bevilling innvilget i november og desember. Vi vil også presisere at kontroller som er planlagt gjennomført og hvor kontrollørene blir møtt av stengte dører ikke er medregnet i tallet 3975.

Kommunerevisjonen skriver videre «Det var en mangel at Næringsetaten ikke hadde kontrollert samtlige skjenkesteder minimum én gang i året». Det er korrekt at vi ikke har gjennomført kontroll på alle gyldige bevillinger ved årsslutt. Grunnen til det kan som påpekt over være at stedene først fikk bevilling sent på året og ennå ikke hadde åpnet, eller at vi ikke har greid å gjennomføre kontroll på grunn av vanskelig beliggenhet eller begrenset åpningstid. Dette kan typisk gjelde eldresenter og markastuer. Vi vil imidlertid presisere at ingen objekter med høy risiko for brudd på alkoholloven ikke er kontrollert.

Manglende antall gjennomførte vandelskontroller

Kommunerevisjonen bemerker at «Det var en svakhet at Næringsetaten ikke gjennomførte vandelsvurderinger av alle bevillingshavere i perioden 2021–2024, slik det er forutsatt i Oslo kommunes alkoholpolitiske handlingsplan.»

Vi deler ikke Kommunerevisjonens oppfatning. Selv om det i deler av bystyresaken til Alkoholpolitisk handlingsplan fremkommer at alle bevillingene skal vandelsvurderes i løpet av en fireårs-periode, mener vi at intensjonen bak dette er å vandelsvurdere ut fra risikobetraktninger. Det gjenspeiles også i Alkoholpolitisk handlingsplan og tildelingsbrevet til Næringsetaten. Det ligger gode og solide risikobetraktninger til grunn for vår kontrollutvelgelse og ressursinnsatsen bør tilpasses risikoen. Å vandelsvurdere alle bevillingshavere i løpet av bevillingsperioden vil være lite hensiktsmessig, idet Næringsetaten da vil bruke ressurser på objekter som er lite risikoutsatte og hvor ønsket effekt er lav. Vi vil således ikke i tilstrekkelig grad ivareta våre mål i Alkoholpolitisk handlingsplan om å sikre en by med trygg og ansvarlig alkoholhåndtering, samt å

hindre økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Hensikten med en automatisk fornyelse vil også falle bort.

Vi ønsker imidlertid å påpeke at vi gjennom å vandelsvurdere 250 bevillingshavere årlig gjennom bevillingsperioden og samtidig gjennomfører vandelsvurderinger av alle som søker om ny bevilling, likevel vandelsvurderer en betydelig andel av bevillingsmassen. Vi foreslår også i «Fornyelsen» å plukke ut objekter som ut fra risikobetraktninger bør kontrolleres ytterligere. Disse vil da også bli vandelsvurdert.

Det skal også nevnes at dette ikke er et lovkrav, men noe Oslo kommune gjør for å sikre seg best mulig oversikt over vandelen til bevillingsmassen. Dette aspektet er fraværende i Kommunerevisjonens rapport.

Habilitetsvurderinger

Kommunerevisjonen skriver at det var flere svakheter i Næringsetatens praksis rundt habilitet. Vi mener at Kommunerevisjonen på dette punktet legger ansvaret for mye over på arbeidsgiver enn hva lovgivers intensjon bak habilitetsbestemmelsene tilsier. En praksis som Kommunerevisjonen legger opp til der arbeidsgiver kontinuerlig skal kontrollere og avdekke om habilitetsreglene blir brutt, kan få uheldige konsekvenser. Næringsstaten har skriftlige retningslinjer for ansattes egen vurdering av habilitet. Formålet med disse retningslinjene er at alle ansatte skal gjøres kjent med habilitetsreglene, slik at ansatte som er involvert når etaten forbereder og treffer avgjørelser er upartiske og ikke innehar personlige interesser i saken. Retningslinjene viser til forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og gir veiledning i forståelsen av disse. I retningslinjene står det at den ansatte skal vurdere egen habilitet i alle saker den ansatte får til behandling. Disse retningslinjene må alle nyansatte signere på at de er lest, samt at dette er tema i hver medarbeidersamtale. Vi mener at dette er tilstrekkelig til å konstatere at «Næringsstaten skal legge til rette for at forhold av betydning for ansattes habilitet kan bli avdekket, vurdert og avklart».

Én ansatt alene hadde ansvaret for utsetting av kontroll

Kommunerevisjonen har merket seg at kun én ansatt alene hadde ansvaret for utsetting av kontroll og innretningen på skjenkekontrollen og at «det er Kommunerevisjonens vurdering at etatens praksis er sårbar for eksempel ved fravær, og kan gi risiko for at kontrollene ikke blir tilstrekkelig innrettet mot lokale forhold».

Vi deler ikke Kommunerevisjonens betraktninger på dette punktet. En slik praksis som Kommunerevisjonen legger opp til vil føre til en situasjon hvor mange stillinger i Oslo kommune må bekles av to personer. Det er riktignok korrekt at det er én person som har utsetting av kontroll som sitt hovedansvarsområde, men det er fire andre personer i Næringsstaten som også er i stand til å utføre denne oppgaven og som kan gjøre dette i den kontrollansvarliges fravær og

ved ferieavvikling. Vi opprettet for to år siden et nytt Team for kontroll og tilsyn, for å sikre tilstrekkelig objektivitet.

I samme periode lærte vi opp andre ansatte ved teamet i kontrollutsetting, slik at vi ikke skulle bli for sårbare. Vi har også utarbeidet en matrise for kontrollutsetting, samt en kontrollstrategi. Vi er for øvrig i ferd med å ansette en etterretter som skal håndtere tips og innhenting av informasjon, slik at det vil håndteres uavhengig av kontrollutsettingen.

I siste halvdel av 2023 ble det utarbeidet en strategi for internkontroll i Næringssetaten, og vi gjennomførte vår første internkontroll på kontrollområdet i begynnelsen av 2024.

Tilgangsstyring i fagsystemet

Kommunerevisjonen skriver at det «var klare svakheter i tilgangsstyringen i etatens fagsystem ALKT» og peker særlig på manglende rutiner som beskrev autorisasjonsprosesser ved tildeling, endring og avslutning av tilgang, samt uklart hvem som var autorisasjonsansvarlige i etaten. Videre ble det trukket frem at det ikke framgikk hvem som hadde autorisert tilgangen og at det ikke alltid var klart hva de ulike funksjonene ga rettigheter til å gjøre i systemet.

Næringssetaten beklager at vi i etterkant har avdekket at all etterspurt dokumentasjon rundt tilgangsstyring ikke har blitt sendt Kommunerevisjonen. Det skyldes at nøkkelsatte ikke ble involvert på et tidligere tidspunkt. Hovedhensikten med revisjonen var knyttet til kontroll av skjenkesteder og det ble i mindre grad gjennomført intervjuer med ansatte i administrasjonen. Vi mener å ha dokumentasjon og rutiner som vil lukke flere av avvikene som Kommunerevisjonen har avdekket på dette området. Om ønskelig kan denne informasjonen ettersendes.

Vi tar for øvrig Kommunerevisjonens merknader til etterretning og vil arbeide for å lukke øvrige avvik.

Svar på Kommunerevisjonens spørsmål

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
Ja.
2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Nei, vi har ingen kommentarer.
3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Nei, vi har ingen kommentarer.
4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Vi er enige i mange av rapportens konklusjoner men vurderer at hovedkonklusjonen «Næringsetaten hadde iverksatt tiltak som bidro til tilfredsstillende kontroll av skjenkesteder» forsvinner i de etterfølgende og til dels feilaktige konklusjonene lenger ut i rapporten.

Vi er også av den oppfatning at enkelte av anbefalingene ikke synes fornuftige å følge.

5. Vil etaten vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

Ja.

6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Som følge av Kommunerevisjonens rapport vil vi iverksette følgende tiltak:

- Videreutvikle et system for nødvendig kvalitetssikring av skjenkekontrollen
- Dokumentere at tilgangsstyring i fagsystemet ALKT benytter autorisasjonsprosesser og at tilgangene blir gjennomgått jevnlig
- Utarbeide en oversikt over steder som av ulike årsaker ikke kunne være gjenstand for kontroll

7. Oppfattes rapporten som nyttig for etaten? Oppgi begrunnelse hvis dette allerede ikke fremgår av svarene på spørsmålene ovenfor.

Det er nyttig at en ekstern part påpeker feil og mangler ved Næringsetatens kontroll av skjenkesteder, selv om vi var klar over de fleste fra før. Imidlertid opplever vi at de viktigste funnene etter vårt syn blir noe unyanserte og mangler helhetsforståelsen for oppgaveløsningen.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Vi vurderer rapportens oppbygning som oversiktlig og god og språkbruken som nøytral og presis.

Med vennlig hilsen

Britha Johanne Rasmussen Røkenes
direktør

Kristina Therese Klæboe
teamleder

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Byrådsavdeling for Kultur og Næring

Rådhuset

0037

OSLO

Mottakere:
kommunerevisjonen Oslo kommune Fredrik Selmers vei 3 0663 OSLO



Oslo

Oslo kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. 21 80 21 80

Rapport 8/2024

Du finner mer informasjon
om Kommunerevisjonen
og våre rapporter på:

www.krv.oslo.kommune.no