

Byrådssak 140/23

Revidering av retningslinjer for bruk av vandelskravet i bevillingssaker

Sammendrag:

I alle søknader om serverings-, salgs- og skjenkebevilling er kommunen lovpålagt å foreta vandelsvurderinger av personer og selskaper med vesentlig innflytelse på driften. Kommunen foretar også vandelskontroller i driftsperioden. Denne saken gir reviderte retningslinjer for kommunens vandelsvurderinger. Disse skal benyttes i kommunens arbeid med salgs-, serverings- og skjenkebevillinger. Dette blir aktuelt ved søknader og vurdering av inndragninger/tilbakekall av bevillinger. Reviderte retningslinjer bygger i stor grad på tidligere retningslinjer som ble vedtatt i 2015. Revideringen har vært på offentlig høring, men det innkom få høringssvar.

De reviderte retningslinjene har en gjennomgang av kommunens høringsinstanser i bevillingssaker og fastslår at politi og skatteetat skal høres i alle saker, mens Arbeidstilsynet også skal høres i alle vandelskontroller av bevillinger i driftsfasen. De tar også for seg hvilke vektingsmomenter kommunen benytter og hvordan disse bør benyttes.

Alkoholloven og serveringsloven har ikke samme lovformål. Dette gjenspeiles ved at lovene ikke er identiske med hensyn til hvilke høringsinstanser som kan benyttes og hva som er tillatt å vektlegge av lovbrudd. De er også ulike med hensyn til hvor mange år bakover i tid kommunen kan vektlegge lovbrudd. I tillegg har alkoholloven en egen hjemmel for egnethetsvurdering, som går noe videre enn reglene om vandelsvurdering.

Forslag til nye retningslinjer for hvordan Oslo kommune skal praktisere vurderingen avandel etter serveringsloven og alkoholloven ligger som vedlegg 1 til byrådssaken. Tidligere retningslinjer har fungert godt i saksbehandlingen. Denne saken er derfor en videreføring av eksisterende praksis med mindre justeringer og nyanseringer.

Endringer som foreslås er å ikke lenger skille mellom forsinket og manglende betaling, å kunne vektlegge subjektive forhold, å vektlegge forhold som har oppstått de siste fem år mot tidligere fire år og presisering av at overtredelser som oppstår i tilknytning til næringsdrift i alle næringer bør vektlegges, også ved drift av enkeltpersonforetak.

De reviderte retningslinjene trekker også frem noen særskilte overtredelser, som ikke tidligere er omtalt. Her gjennomgås manglende tarifflønn, bruk av ulovlig arbeid, personallistemangler, brudd på arbeidsmiljøloven og brudd på regler om kontantfri lønn. Det er foretatt juridiske vurderinger av hva som er tillatt å vektlegge i bevillingssaker, samt relevans og grovhet.

Videre trekkes det frem noen særskilte utfordringer i serveringsnæringen, som bruk av stråmenn og konkurs, samt tilleggsutfordringer for vandelsvurderinger som følge av koronapandemien.

Saksfremstilling:

1. Bakgrunn

Serverings- og skjenkenæringen er viktig for Oslo, og næringen representerer en stor andel av Oslos hjørnesteinsbedrifter. Serveringssteder, restauranter, barer og utesteder er viktige sosiale møteplasser for byens befolkning. Oslos restaurant- og uteliv er en viktig vekstbransje som skaper mange arbeidsplasser, gir store inntekter og legger til rette for gode og varierte kulturopplevelser for innbyggere og tilreisende. I 2023 er det over 3000 serveringsbevillinger og i underkant av 2000 salgs- og skjenkebevillinger.

I 2021 ble det vedtatt en ny alkoholpolitisk handlingsplan: «*Oslos by- og uteliv – Trygt, seriøst, attraktivt og inkluderende*». Hovedmålet er at Oslo skal ha et trygt, attraktivt og inkluderende by- og uteliv, og at salg og skjenking av alkohol skal skje på like konkurransevilkår og med seriøse næringsdrivende. Oslos serverings-, salgs- og skjenkenæring består i stor grad av gode og profesjonelle næringsdrivende som bidrar til stor verdiskapning. Samtidig er denne delen av næringslivet spesielt utsatt for økonomisk kriminalitet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. En viktig del av kommunens arbeid med å legge til rette for rettferdig konkurranse på like vilkår i byens serverings-, salgs- og skjenkenæring er å forhindre økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Denne typen kriminalitet er sterkt konkurransevridende og undergraver både skatte- og avgiftsregelverket og de ansattes rettigheter. Arbeidslivskriminalitet har alvorlige konsekvenser for arbeidstakere, virksomheter og samfunnet som helhet. Måltsettet innsats vil bidra til en næring som konkurrer på like vilkår. Et viktig verktøy i dette arbeidet er vandelsvurderingene som følger av serveringsloven og alkoholloven.

Næringsetaten fatter over 4000 vedtak årlig. En gjennomgang av etatens praksis i perioden 2015 til 2021 viser at de fleste søknadene som ble avslått på grunn av dårligandel, hadde mange merknader. Tilnærmet alle hadde brudd knyttet til skatte- og avgiftslovgivningen, ofte kombinert med andre overtredelser som for eksempel brudd på personallistereguleringen. Ingen søknader ble avslått på grunn av få gjentakelser av mindre grove forhold.

Tilsvarende gjelder for inndragings/tilbakekallssakene; det dreier seg ofte om mange overtredelser. Hvis en bevilling tilbakekalles på bakgrunn av én eller få overtredelser, er det gjerne snakk om overtredelser av straffeloven eller bruk av ulovlig arbeidskraft.

Utgangspunktet for kommunens bevillingspolitikk er serveringsloven og alkoholloven, med kommunale satsningsområder ytterligere presisert i Alkoholpolitisk handlingsplan for perioden 2021 til 2024, behandlet av bystyret den 22.09.2021 i sak 236/21.

I Alkoholpolitisk handlingsplan fremgår følgende:

«Sist «vandelsak» ble vedtatt av bystyret i 2015. Da var verken manglende personallister, brudd på arbeidsmiljøloven eller manglende minstelønn særskilt vurdert i saken. Vandelsaken skal oppdateres i kommende periode (2021-2024).»

For å nå kommunens mål om å legge til rette for seriøse drivere og å motvirke svart økonomi og arbeidslivskriminalitet, er det viktig med gode retningslinjer for vandelsvurderingene som skal foretas av kommunen i søknadsprosess og underveis i driften.

2. Serveringsloven og alkoholloven

Bevillingshaver, daglig leder og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderligandel, jf. serveringsloven § 6 og alkoholloven § 1-7b. I tillegg har alkoholloven 1-7a første ledd siste punktum en egnethetsvurdering. Det er disse bestemmelsene som fastslår hvilke forhold kommunen kan vektlegge i en vandelsvurdering. Hvis et forhold ikke er relevant, så kan det ikke benyttes i en vandelsvurdering. Lovene er ikke identiske, og tjener ulike formål. Dette kan medføre at utfallet av vandelsvurderingene blir annerledes etter de to lovene. Skjenkesteder må ha serveringsbevilling for å kunne utøve en skjenkebevilling. Slik blir forhold etter serveringsloven aktuelle også for alle som har skjenkebevilling.

3. Hvordan vandelsvurdering praktiseres i dag

Dagens praksis for vandelsvurderinger i Oslo kommune tar utgangspunkt i vektingsmomenter i byrådssak 88/15, som er videreført fra byrådssak 61/01 og bystyresak 257/01. Oslo kommune la i byrådssak 88/15 til grunn at terskelen for uklanderligandel og vektingen av overtredelser er den samme etter både alkohol- og serveringsloven. Praksisen er videre et resultat av mange vandelsvurderinger, justert etter avgjørelser fra klageinstansene og annen rettsutvikling.

Vandelsvurderinger etter serveringsloven og alkoholloven tar utgangspunkt i opplysninger fra høringsinstansene og det foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak. Ved søknad om serverings-, salgs- og skjenkebevilling sendes bevillingshavere og personkrets med kvalifisert tilknytning til virksomheten rutinemessig på vandelsføring til politi og Skatteetat.

I tillegg sendes årlig ca. 250 etablerte virksomheter på høring til Skatteetaten og politiet i driftsfasen, for å kontrollere at vandelskravet til enhver tid er oppfylt, jf. serveringsloven § 12 og alkoholloven § 1-8. Virksomheter med serveringsbevilling sendes i tillegg på høring til Arbeidstilsynet (fra 2022).

I tillegg mottar kommunen sporadisk opplysninger fra Tolletaten, Mattilsynet og Brann- og redningsetaten. Samtlige har meldeplikt til kommunen ved avdekking av forhold som kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet.

Kommunen har også en samarbeidsavtale med Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemda, om at etaten skal motta opplysninger ved vedtak om diskriminering i utelivsnæringen. Både ombudet og nemnda har meldeplikt om forhold som kan antas å ha vesentlig betydning for serveringsbevillingen.

Vurderingen av vandelskravet i den enkelte sak foregår i to trinn. Først vurderes hvilke innrapporterte overtredelser som er relevante i en vandelsvurdering. Det er serverings- og alkoholloven som angir hvilke overtredelser som er relevante. Deretter vektles den relevante overtredelsen. Denne delen av vurderingen skal gi svaret på om de overtredelser som er begått medfører at vandelskravet ikke er oppfylt. Se mer om dette i punkt fem.

I forarbeidene til alkoholloven er kommunene tillagt stor skjønnsmargin ved vektingen av overtredelser. Kommunen står imidlertid ikke like fritt i vurderingen av hvilke forhold som er relevante.

4. Prosessen for å revidere retningslinjer for vandelsvurderingen

Ved oppstart av arbeidet med nye retningslinjer, ble Næringsetaten bedt om å komme med faglig innspill på hvordan vandelsvurdering bør gjennomføres og eventuelle forslag til endringer av dagens praksis. Etaten leverte et faglig grundig arbeid som er benyttet som grunnlag for de nye retningslinjene.

Forslag til retningslinjene ble sendt på høring 08.03.2023 til etater og organisasjoner som kan tenkes å ha relevant erfaring og et forhold til vandelskravet i serveringslov og alkohollov. Liste over høringsinstansene følger med som vedlegg 2. Det kom fire høringssvar (vedlegg 3 til 6).

NHO Viken Oslo mener at inndragning bør være forbeholdt steder som bryter reglene systematisk og viser liten vilje til etterlevelse og ikke som en reaksjon på uheldige enkelthendelser. Dette er en praksis byrådet støtter, og signaliserer via retningslinjene.

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener det bør tydeliggjøres hvilke forhold de har meldeplikt om. De påpeker at de ikke lenger håndhever likestillings- og diskrimineringsloven, slik at det er Diskrimineringsnemda som kan avdekke meldepliktige forhold. Det er Nærings- og fiskeridepartementet som har ansvaret for serveringsloven og som kan gi føringer for hvilke forhold de har meldeplikt for.

Næringsetaten mener revideringen fører til et mer presist arbeidsredskap for å gjennomføre vandelsvurderinger, og at forslagene vil bidra til kriminalitetsbekjempelse.

Øvrige innspill behandles i punkt fem nedenfor.

5. Forslag til reviderte retningslinjer

Forslag til nye retningslinjer for hvordan Oslo kommune skal praktisere vurderingen avandel etter serveringsloven og alkoholoven ligger som vedlegg 1 til byrådssaken. Tidligere retningslinjer har fungert godt i saksbehandlingen. Denne saken er derfor en videreføring av eksisterende praksis med mindre justeringer og nyanseringer.

5.1 Oversikt

Struktureringen av de vedlagte retningslinjene er slik at kapittel en har en gjennomgang av lovgrunnlaget og forankringen for kommunens vandelsvurderinger. Kapittel to tar for seg rettslig grunnlag i serveringslov og alkohollov. Kapittel tre gjennomgår hvilke høringsinstanser som er aktuelle ved saksbehandling av bevillingssaker og hvilke opplysninger disse har, som kan være aktuelle for Oslo kommune. Kapittel fire går detaljert inn på de ulike vektingsmomentene som benyttes ved en vandelsvurdering. I kapittel fem trekkes frem enkelte særlige overtredelser som kommunen ønsker å belyse, da disse er av nyere karakter i denne forbindelse: manglende tariff lønn, ulovlig arbeid, personallistemangler, brudd på arbeidsmiljøloven og brudd på regler om kontantfri lønn. Kapittel seks trekker frem to særlige utfordringer ved vandelsvurdering; bruk av stråmenn og konkurser. Avslutningsvis nevnes i kapittel syv særlige vandelsutfordringer som følge av koronapandemien.

5.2 Høringsinstanser for vandelsvurderingene

Vandelsvurderinger etter serveringsloven og alkoholoven tar utgangspunkt i opplysninger fra høringsinstansene og det foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak. Lovene er ulikt utformet når det gjelder hvilke instanser kommunen kan innhente opplysninger fra. Det er kun politiet som er lovpålagt for kommunen å forespørre som høringsinstans. I saker om serveringsbevilling står kommunen noe friere med hensyn til hvilke offentlige myndigheter som skal høres.

Ved søknad om serverings-, salgs- og skjenkebevilling sendes bevillingshavere og personkrets med kvalifisert tilknytning til virksomheten rutinemessig på vandelsføring til politi og Skatteetat. Høring hos skattemyndighetene er ikke lovpålagt, men gjøres likevel i alle saker for

å få saken godt nok opplyst til å ta stilling til lovens krav tilandel. I tillegg sendes løpende vandelsvurdering på høring til Skatteetaten, politiet og Arbeidstilsynet. Det følger av serveringsloven at Tolletaten, Mattilsynet og Brann- og redningsetaten, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemda har meldeplikt til kommunen på alle saker som de har grunn til å anta har vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet.

Næringsetaten opplyser i høringen at de vil komme tilbake til problemstillingen om hvilke instanser som bør høres, i forbindelse med sitt arbeid til Alkoholpolitisk handlingsplan for perioden 2024 til 2028. Videre opplyser etaten at det synes lite praktisk å sende alle søknader om serveringsbevilling på høring til Arbeidstilsynet, både fordi mange ikke tidligere har drevet virksomhet som har vært kontrollert av Arbeidstilsynet og fordi det vil føre til tidkrevende og upresise søk i systemene. I enkeltsaker kan saken likevel stille seg annerledes.

Byrådet ønsker å opprettholde praksisen med å sende alle søknader på vandelsbetingelse til politi og Skatteetat. Tilsvarende for løpende vandelskontroll i driftsfasen, der steder med serveringsbevilling i tillegg sendes på høring til Arbeidstilsynet. Dette beskrives i vedlagte retningslinjer kapittel 3.1. I tillegg er det viktig at kommunen viderefører det viktige samarbeidet med de andre offentlige instanser. Dette arbeidet vil gjennomgå ytterligere og det vil gjennomføres en ny vurdering av høringsinstansene i neste alkoholpolitisk handlingsplan.

5.3 Gjennomføring av vandelsvurderingene

Retningslinjene kapittel fire gjennomgår de ulike vektingsmomentene som benyttes i en vandelsvurdering: grovhet, preg av mønster, tidsmomentet, subjektive forhold, privatøkonomi eller næringsøkonomi, forholdsmessighet og likebehandling og helhetsvurdering. Disse er presisert noe sammenliknet med tidligere retningslinjer for vandelsvurdering, men det er ikke foreslått større endringer i hvordan disse skal benyttes. Foreslåtte endringer gjennomgås i det følgende.

Det sentrale utgangspunktet for vandelsvurderingene er om personen er skikket til å drive serverings-, salg- eller skjenkevirksomhet. Som et ledd i denne vurderingen må de enkelte overtredelsenes grovhet vurderes, men det sentrale vurderingstemaet er om overtredelsene sett i sammenheng tilsier at personen/selskapet ikke er skikket.

I vandelsvurderingen vil grovere overtredelser vektas tyngre enn mindre grove overtredelser. Videre vil vekten av en overtredelse minske jo lengre tid som har gått siden overtredelsen fant sted. Det skal vektlegges om overtredelsene inngår i et mønster, gjerne når det foreligger tre eller flere likeartede overtredelser. Subjektive og unnskyldelige omstendigheter kan belyse hvilken vekt objektive overtredelser skal tillegges. Eksempelvis kan søkers vilje til å rydde opp i ellers grove forhold, tillegges mindre vekt. Dersom man som privatperson har overtrådt skatteregler som ikke er tilknyttet næringsdrift, skal overtredelsene normalt ikke vektas tungt. I hvilken næring overtredelsen er begått skal i liten grad ha betydning, dette er naturlig utvikling av samfunnets fokus på arbeidslivskriminalitet.

Når det gjelder forhold med preg av mønster, så opprettholdes dagens praksis på området. En enkelt overtredelse vil normalt ikke få utslagsgivende betydning for vandelsvurderingen.

5.3.1 Forsinket og manglende betaling

Byrådet foreslår å ikke lenger skille mellom forsinket og manglende betalinger av offentlige skatter og avgifter. Forslaget er utledet av mange års praktisk erfaring med et skarpere skille

mellom manglende og forsinket betaling og at dette skillet har vært uhensiktsmessig. Det er ikke en naturlig grensedragnings for når en forsinket betaling blir til en manglende betaling. Kommunen bør heller vurdere restansens art, omfang og varighet. NHO Viken Oslo mener på sin side at kommunen bør ha tydelige kriterier for å skille mellom manglende og forsinket betaling av restanser, da dette vil skape bedre forutsigbarhet for næringslivet. Skatteetaten støtter at kommunen vurderer restansers art, omfang og varighet, fremfor å skille på forsinket og manglende betaling. Næringsetaten støtter høringsforslaget, og presiserer at restanser bør sees i lys av bevilingshavers totale virksomhet, herunder driftsinntekter og balanse i årsbudsjettet.

5.3.2 Subjektive forhold

Subjektive og unnskylde omstendigheter kan belyse hvilken vekt overtredelser skal tillegges. Flere virksomheter har en mer kompleks selskapsstruktur enn tidligere og det foreslås å ta hensyn til hvor mange virksomheter personer som vandelsvurderes er involvert i. Det foreslås også å i større grad forvente at personer med svært lang fartstid i bransjen har god kunnskap om regelverket. Frivillige nedbetalingsavtaler bør i hovedsak tillegges vekt i positiv retning.

Enhver sak skal vurderes konkret, slik at subjektive forhold kun er et av flere momenter i den forbindelse. Byrådet er derfor ikke enig med NHO Viken Oslo i at å vektlegge subjektive forhold av positiv og negativ art kan skape uforutsigbarhet. Økende grad av kompleks selskapsstruktur nødvendiggjør en mindre endring av tidligere praksis.

5.3.3 Vektlegging av de siste fem år

Som ny hovedregel bør vandelsvurderingen ta utgangspunkt i de siste fem årene. Dette nyanserer praksisen der kommunen til nå i hovedsak har vektlagt forhold oppstått de siste fire år. Forslaget støttes av både Næringsetaten og Skatteetaten. Skatteetaten påpeker at dette vil øke likebehandlingen av høringer på tvers av kommuner. Ofte tar det lang tid fra forhold opphører til kommunen mottar endelig avgjørelse. Ytre tidsramme er fem år for serveringsloven og ti år for alkoholoven. Det foreslås å i hovedsak vektlegge forhold oppstått siste fem år.

5.3.4 Hvilke næringer som vektlegges

Byrådet foreslår en presisering av at overtredelser som oppstår i tilknytning til næringsdrift bør vektlegges, også ved drift av enkeltpersonforetak. Tilsvarende for ulovlige lån og utbytter. Tidligere har praksis vært å vektlegge overtredelser begått i drift av serveringsvirksomhet tyngst. Aktører som driver med arbeidslivskriminalitet er tilpasningsdyktige, og bytter ofte bransje for å utøve kriminalitet. De kan også drive i flere bransjer samtidig. Et av målene ved tverretattlig bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, er å redusere handlingsrommet til sentrale trusselsaktører. For å bedre kunne motvirke økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet satt i system, bør overtredelser fra andre bransjer enn serveringsnæringen vektlegges i samme grad.

5.4 Særlige overtredelser

Retningslinjene tar spesielt for seg enkelte forhold som byrådet tidligere ikke har vurdert i forbindelse medandel. Disse gjennomgås nedenfor. Dette er forhold som er blitt aktualisert siden forrige vandelsak, enten ved lovendringer eller ved økt oppmerksomhet. Brudd på straffelovgivningen eller øvrige aktverdige formål er i seg selv ikke omfattet av ordlyden om vandelsvurdering i alkoholoven § 1-7b. Det er kun overtredelser av alkohollovgivningen, skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen og annen lovgivning som har sammenheng med

alkohollovens formål som er relevant for vandelsvurderingen etter alkoholloven. Ved vandelsvurdering etter serveringsloven, er det imidlertid relevant at det foreligger brudd på straffelovgivningen. Lovene er på dette punktet ulike med hensyn til hva kommunen kan vektlegge i sin vandelsvurdering. For en mer utførlig drøftelse, henvises til vedlegg 1.

5.4.1 Manglende tarifflønn

Plikten til å betale tarifflønn i serveringsnæringen følger av forskrift om delvis allmenngjøring av tariffavtale for overnattings-, serverings-, og cateringsvirksomheter, som ble iverksatt fra 2018. Arbeidstilsynet fører tilsyn med reglene. Byrådet vil påpeke at allmenngjøring av tarifflønn er et viktig tiltak mot sosial dumping. Det å ikke betale tarifflønn gir arbeidstakere i serverings- og skjenkebransjen et dårligere vern enn det de skal ha. En virksomhet som ikke betaler sine ansatte det de har krav på, vil ha bedre økonomi enn en virksomhet som betaler lovpålagt minimumslønn. Desto lengre unna tarifflønn en næringsdrivende betaler i lønn, desto mer konkurransevridende er det.

Brudd på reglene vektlegges ved vandelsvurdering etter serveringsloven. Utgangspunktet er at underbetaling satt i system er en svært grov overtredelse. Rettstilstanden er uavklart når det gjelder allmenngjort tarifflønn og alkoholloven, og praktiseres noe ulikt i forskjellige kommuner. Hvis reglene om tarifflønn skal benyttes ved vandelsvurdering etter alkoholloven, må de i så fall bidra til å oppfylle alkohollovens formål, som er å begrense skadevirkninger av alkohol. Statlige uttalelser kan tolkes dithen at vektlegging av tarifflønn kan benyttes ved utforming av alkoholpolitisk handlingsplan og generelle kommunale retningslinjer for hvem som skal få salgs- og skjenkebevilling. Dette er ikke momenter som benyttes ved ordinære vandelsvurderinger etter alkoholloven § 1-7b. Underbetaling satt i system kan imidlertid være relevant å vektlegge etter alkoholloven i forbindelse med egnethetsvurdering i § 1-7a, første ledd andre punktum. Det er ikke rimelig å ha en praksis med nulltoleranse ved brudd på tarifflønn. Det må foretas en konkret vurdering av den enkelte overtredelsen i tråd med vektingsprinsippene nevnt over.

Rettstilstanden er uavklart når det gjelder allmenngjort tarifflønn og alkoholloven, og praktiseres noe ulikt i forskjellige kommuner. Når det gjelder spørsmålet om manglende utbetaling av tarifflønn er relevant etter vandelskravet i alkoholloven § 1-7b, er det klart at regelverket om tarifflønn ikke kan anses å være del av «alkohollovgivningen (...) eller skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen».

Spørsmålet er om regelverket om tarifflønn kan omfattes av «lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål». Regelverket om tarifflønn må i så fall bidra til å oppfylle alkohollovens formål, som er å begrense skadevirkninger av alkohol.

Eksempelene om smugling av sprit og brudd på politivedtekter som det vises til i forarbeidene til alkoholloven, styrker dette inntrykket. Smugling av sprit er en klart relevant overtredelse, da brudd på regelverket om innførsel av alkohol har potensial for mange ulike skadevirkninger som fare for forgiftning og økt tilgang. Det samme gjelder brudd på overtredelser om ro og orden i kombinasjon med alkoholkonsum.

På denne bakgrunn vurderer byrådet at det er vanskelig å se at manglende tarifflønn omfattes av «lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål» og derfor ikke kan benyttes i vandelsvurdering etter § 1-7b.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet legger i korrespondanse med kommunen til grunn at manglende tarifflønn kan være relevant, hvis det foreligger en alkoholpolitisk begrunnelse som ivaretar alkohollovens formål. Det kommer ikke

klart frem på hvilken måte departementene mener regelverket om tarifflønn bidrar til å oppfylle lovens formål, utover at ryddige arbeidsforhold og tariffavtale kan anses å bidra til økt etterlevelse av alkoholregelverket for eksempel ved at de ansatte ikke i samme grad vil være avhengig av tips. Samtidig fremheves det i begge uttalelser at alkoholloven på generelt grunnlag «ikke bør benyttes til å ivareta andre formål enn å begrense skadevirkninger av alkohol, herunder sikre salg og skjenking av alkoholholdig drikke». Helsedirektoratet vurderer i korrespondanse med kommunen at tarifflønn ligger i grenseområdet for hva som kan vektlegges, og i så tilfelle som et næringspolitisk hensyn, det vil si etter alkoholloven § 1-7a, første ledd første punktum.

Byrådet tolker uttalelsen dithen at det vises til alkoholloven § 1-7a, første ledd første punktum, som er momentene som kan benyttes ved utforming av alkoholpolitisk handlingsplan og kommunale retningslinjer for hvem som skal få salgs- og skjenkebevilling. Dette er ikke momenter som benyttes ved vandelsvurderinger.

Det er ikke rimelig å ha en praksis med nulltoleranse ved brudd på tarifflønn. Som eksempel kan nevnes at en virksomhet som betaler én krone for lite i timelønn til én ansatt ved ett tilfelle, da risikerer å miste bevillingen. Nulltoleranse vil da gå direkte ut over de ansatte, som mister arbeidsplassen sin. Et slikt resultat er sterkt urimelig og vil fremstå som myndighetsmisbruk. Det er også vanskelig å knytte enkeltstående brudd til manglende overholdelse av alkoholregelverket.

I den offentlige høringen ble det bedt om innspill til retningslinjer for hvordan kommunen skal vektlegge brudd på regler om allmenngjort tarifflønn og hvordan dette praktisk bør kontrolleres. Videre ble det spurt om kretsen av høringsinstanser bør endres og i så fall om dette bør gjøres rutinemessig for alle søknader, eller kun ved løpende vandelskontroll.

Byrådet foreslår ikke endringer i dagens praksis med kontroll av tarifflønn som i dag utføres av Arbeidstilsynet eller endring av høringsinstanser ved vandelsvurdering, se under punkt 5.2 over.

NHO Viken Oslo mener kommunen selv ikke bør kontrollere tarifflønn, da dette er forhold som alt kontrolleres av Arbeidstilsynet. Organisasjonen støtter at nulltoleranse for brudd på regler om tarifflønn er urimelig. Næringsetaten påpeker på sin side at de i all hovedsak mottar informasjon om underbetaling fra Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet innehar myndighet og fagkompetansen på kontroll av tarifflønn, et komplisert regelverk. Dette er årsaken til at kommunen benytter kontrollrapporter fra Arbeidstilsynet i sine vandelsvurderinger. Byrådet ønsker å opprettholde denne praksisen.

5.4.2 Ulovlig arbeid

Med «ulovlig arbeid» menes i denne sammenheng arbeid utført av personer uten lovlig opphold og uten arbeidstillatelse. Det er straffbart å benytte seg av eller formidle arbeidskraft fra slike personer jf. utlendingsloven § 108, tredje ledd a) og b). Det er også straffbart å selv ta arbeid uten å ha oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 108, andre ledd a) og tredje ledd f). Brudd på reglene er relevant å vektlegge etter både serveringsloven § 6 og alkoholloven § 1-7b.

Bruk av ulovlig arbeid fører automatisk til en rekke brudd på skatte- og avgiftslovgivningen, fordi den manglende innrapporteringen på arbeidstaker medfører at annet lovverk ikke blir fulgt. Eksempler er manglende betaling av arbeidsgiveravgift og manglende forskuddstrekk. Videre kan slike overtredelser være relevant i vurderinger etter alkoholloven § 1-7a om

egnethet. Siden 2015 har Næringsetaten tilbakekalt/inndratt to bevillinger som følge av bruk av ulovlig arbeidskraft.

Bruk av ulovlig arbeidskraft har uheldige konsekvenser både på et individuelt og et samfunnsmessig plan, samt at det fører til en konkurransefordel i markedet. Byrådet mener bruk av ulovlig arbeidskraft er en svært grov overtredelse som bør tillegges stor vekt. Grove enkeltstående brudd på utlendingsloven vil alene kunne utgjøre inndragningsgrunnlag. Lovkravet er at forholdet er tilstrekkelig sannsynliggjort.

5.4.3 Personallistemangler

En personalliste er en liste over alle de som arbeider i virksomheten, inkludert ulønnet og innleid personale. Listen skal vise når de som arbeider der starter og avslutter arbeidsdagen, og det er lovpålagt for serveringssteder å føre liste fortløpende. Reglene om personallister trådte i kraft i 2014 og er nærmere regulert i bokføringsforskriften § 8-5-6, med hjemmel i bokføringsloven § 3 a.

Det er Skatteetaten som kontrollerer listene, og erfaring viser at brudd på regelverket forekommer hyppig. Kommunen vurderer antall brudd, lengden og arten av bruddet. Etter praksis anses brudd på regelverket om føring av personallister isolert sett som grovt, fordi manglende eller mangelfull føring åpner for flere andre lovbrudd, eksempelvis bruk av svart arbeid. Likevel må det foreligge et preg av mønster før det får avgjørende betydning ved søknad om bevilling eller ved tilbakekall og/eller inndragning. Ett enkelttilfelle har i utgangspunktet blitt tillagt begrenset vekt i en helhetsvurdering.

Byrådet støtter NHO Viken Oslo i at enkeltstående brudd på dette regelverket ikke bør få avgjørende betydning. Det er ikke foreslått endring i praksisen med at enkelttilfeller i utgangspunktet tillegges begrenset vekt. Ved vandelsvurdering bør kommunen foreta en helhetlig vurdering av det konkrete tilfellet.

5.4.4 Brudd på arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven er grunnleggende for det norske arbeidslivet. Brudd på arbeidsmiljøloven er straffbart og derfor relevante å ta i betraktning etter serveringsloven. Arbeidsmiljøloven omfattes imidlertid ikke av «lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål», jf. alkoholloven § 1-7b. Derfor er ikke overtredelser av arbeidsmiljøloven relevante å ta i betraktning ved vandelsvurdering etter alkoholloven. Brudd på arbeidsmiljøloven satt i system kan imidlertid være relevant å ta i betraktning ved egnethetsvurdering etter alkoholloven § 1-7a, første ledd andre punktum.

Det er ikke rimelig å ha en praksis med nulltoleranse ved brudd på arbeidsmiljøloven. Man risikerer da at mindre enkeltstående lovbrudd får store konsekvenser. Som eksempel kan nevnes at en virksomhet som ikke utbetaler korrekt overtidstillegg ved en enkelt anledning, da risikerer å miste bevillingen. Nulltoleranse vil dermed gå direkte ut over de ansatte, som mister arbeidsplassen sin. Et slikt resultat er sterkt urimelig og vil fremstå som myndighetsmisbruk.

Kommunen må uansett vurdere de overtredelsene de får rapportert fra Arbeidstilsynet og fatte sin egen beslutning om forholdets grovhet. Erfaringen er at en rekke virksomheter retter bruddene etter at de har vært i kontakt med Arbeidstilsynet. I utgangspunktet vil rettede overtredelser etter forholdene kunne tillegges mindre vekt i vandelsvurderingen. Avgjørende i så måte vil være forholdene rundt rettingen og rettingens innhold.

NHO Viken Oslo fremhever at brudd på arbeidsmiljøloven er et komplekst fagområde som forvaltes av Arbeidstilsynet og at arbeidsmiljølov og alkohollov har to ulike formål. NHO Viken Oslo støtter at kommunen bør ha dialog med næringen vedrørende slike brudd, fremfor en nulltoleranse. Byrådet fremhever at veiledning og dialog mellom kommunen og næringen er vesentlige elementer i Alkoholpolitisk handlingsplan.

5.4.5 Brudd på regler om kontantfri lønn

Lønn og annen godtgjøring fra arbeidsgiver skal fra 2022 som hovedregel utbetales via bank. Bestemmelsen skal forhindre svart omsetning og arbeidslivskriminalitet. Arbeidstilsynet fører tilsyn med bestemmelsen, NHO Viken Oslo påpeker at det er denne etaten som har fagansvaret for oppfølging. Brudd på regelverket om kontantfri lønn er forbundet med straffeansvar og er derfor relevant for vandelsvurderingen etter serveringsloven. Der lønninger har blitt utbetalt kontant i serveringsnæringen, er det sannsynlig at det er motivert av å unngå skatte- og avgiftslovgivning. NHO Viken Oslo mener det er lite behov for kontant utbetaling av lønn i serveringsnæringen.

Slike brudd er relevante etter alkoholloven § 1-7b. Brudd på bestemmelsen om lønnsutbetaling i bank kan også være relevant etter egnethetsvurderingen i alkoholloven § 1-7a, første ledd andre punktum. Utbetaling av lønn i kontanter vil i de fleste tilfeller være konkurransevridende og medføre unndragelse fra kontroll. Å ikke utbetale lønn via bank anses i utgangspunktet grovt og bør tillegges stor vekt.

Næringsetaten anbefaler i sitt høringssvar at hvis kontant lønn ikke er innrapportert for beskatning, så bør enkeltstående brudd kunne føre til inndragning eller tilbakekall. Byrådet er enig, og viser til at det i de konkrete sakene bør legges særlig vekt på antall rammede arbeidstakere, omfang i tid og beløpenes absolutte og relative størrelse.

5.5 Særlige utfordringer i næringen

Byrådet vil fremheve to særlige utfordringer for kommunen.

5.5.1 Stråmenn

Bruk av stråmenn er en utfordring i serverings- og skjenkenæringen og benyttes på en rekke ulike måter og av ulike grunner. En stråmann kan defineres som en person som opptrer utad som ansvarlig for en virksomhet. Hovedmotivasjonen er som regel å unngå kontrollen som serveringsloven og alkoholloven legger opp til gjennom vandelsvurderingen.

En av hovedutfordringene med etterfølgende vandelskontroll i stråmannsaker, er at den eller de det gjelder har en interesse i å ikke bli oppdaget. Derfor må denne typen saker følges opp på en helhetlig måte. Kommunen kan blant annet sette vilkår om at visse personer ikke skal være involvert i driften av et skjenkested, jf. alkoholloven § 4-3. Det finnes ikke en tilsvarende bestemmelse i serveringsloven. Kommunen kan også be om en rekke ulike typer dokumentasjon og kalle inn til samtaler for å undersøke hvor godt bevillingssøker kjenner til stedet som skal drives. Ved bruk av stråmenn har kommunen svært begrenset mulighet til å ivareta alkohollovens formål, blant annet fordi vandelsvurderingen ikke blir gjort på rett person. Å gi uriktige opplysninger til kommunen anses derfor som relevant for vandelsvurderingen i alkoholloven § 1-7b. Kommunen bør anmelde grove forhold der det forsettlig har blitt oppgitt feil personopplysninger i forbindelse med søknad.

5.5.2 Konkurs

Konkurskriminalitet innebærer ulike former for forbrytelser i gjeldsforhold og kan etter omstendighetene være relevant i en vandelsvurdering etter både serveringsloven og alkoholloven.

Det avdekkes mange straffbare forhold i konkursbo, og konkursskriminalitet anses som et samfunnsproblem. Noen ganger er det en nær tilknytning mellom konkursskriminalitet og arbeidslivskriminalitet, ved at ansatte utnyttes, det benyttes svart arbeidskraft og sosial dumping. Det kan også være konkurransevidende ved at denne typen selskaper, før konkursen, bidrar til å utkonkurrere selskaper som driver lovlig.

Byrådet ønsker å justere tidligere praksis vedrørende avskrevne offentlige restanser, der det til nå har vært slik at disse ikke ble vektlagt. Avskrevne restanser kan være relevante å vektlegge ved vandelsvurdering, hvis personen ansvarlig for restansene kan klandres. Kritikkverdige forhold må være tilstrekkelig sannsynliggjort og den enkelte boinnberetning må vurderes konkret.

Næringsetaten påpeker i sitt høringssvar at det er typisk for avskrevne restanser i konkursbo at skatte- og avgiftskreditorene ikke finner dekning for gjelden fordi bevillingshaver har drevet på kreditorenes regning og slik fått et konkurransefortrinn. Videre at det foreligger skjerpene omstendigheter hvis det foreligger subjektivt klanderverdige forhold som favorisering av andre kreditorer eller unndragelse fra boet.

5.6 Vandelsutfordringer knyttet til koronapandemien

Frem til årene 2027 og 2032 må kommunen ta stilling til overtredelser oppstått under covid-19 pandemien. Dette fordi foreldelsesfrist for vandelsforhold i serveringssaker er fem år jf. serveringsloven § 6 tredje ledd og ti år for salgs- og skjenkebevillinger, jf. alkoholloven § 1-7b. Pandemien rammet serveringsnæringen i Oslo kommune hardt. Virksomheter som ellers hadde evne til å betale skatter og avgifter, kom i en alvorlig økonomisk situasjon på grunn av statlige og kommunale tiltak.

Overtredelser av skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen som skyldes koronapandemien vil som et utgangspunkt være lite egnet til å si noe om en persons skikkethet, da flere av konsekvensene lå utenfor virksomhetenes kontroll. Det er derfor naturlig å se pandemien som et av flere moment i vurderingen av subjektive forhold. Det må foretas en konkret vurdering i den enkelte sak der samtlige forhold veies opp mot hverandre.

På denne bakgrunnen, avsa kommunen den 27.11.2020 tolkningsbestemmelse om vandelsvurderinger i forbindelse med koronasituasjonen. Overtredelser av skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen som har skjedd i forbindelse med koronasituasjonen, skal tillegges mindre vekt. Hensynene som lå til grunn for disse gjør seg gjeldende for samtlige overtredelser som relaterer seg til pandemien.

Det presiseres imidlertid at plikten til å begjære oppbud etter selskapslovgivningen og straffelovgivningen ikke er endret. Slik plikt sammenfaller ofte med når en bevilling bør inndras eller tilbakekalles etter en konkret vurdering.

6. Rettslig grunnlag

Vandelsvurderingene tar utgangspunkt i serveringsloven § 6 og alkoholloven § 1-7b og § 1-7a første ledd siste setning, se vedlegg 1 kapittel tre. Dagens praksis for vandelsvurderinger i Oslo kommune tar utgangspunkt i vektingsmomenter i byrådssak 88/15, som er videreført fra byrådssak 61/01 og bystyresak 257/01. Denne saken erstatter forrige retningslinjer vedtatt av bystyret i sak 171/15, jf. byrådssak 88/15.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Saken har ikke økonomiske konsekvenser. Saken får administrative konsekvenser for Næringsetaten, som benytter retningslinjene til saksbehandling av serverings-, salgs- og skjenkebevillinger.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret tar byrådssak om revidering av vandelskravet i bevillingssaker med vedlagte retningslinjer til orientering.

Byrådet, den

Raymond Johansen

Rina Mariann Hansen

Vedlegg:

1. Retningslinjer for bruk av vandelskravet i bevillingssaker
2. Høringsinstanser
3. Næringsetatens høringssvar til forslag til revidering av Byrådssak 88/15
4. Likestillings- og diskrimineringsombudet - Høringsinnspill
5. NHO Viken Oslo - Høringssvar
6. Skatteetaten - Høringssvar