

KONTROLL AV DROSJENÆRINGEN

Rapport fra arbeidsgruppe

Oktober 2008

1. Innledning – bakgrunn og arbeidsgruppens mandat	s.3
1.1 Bakgrunn	s.3
1.2 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning	s.3
2. Oversikt over rapportens videre innhold	s.4
3. Skatteetaten	s.4
3.1 Skattemyndighetenes arbeid med drosjebransjen i Oslo	s.4
3.1.1 <i>Kontrollprosjekt 1 som startet i 1992/93</i>	s.4
3.1.2 <i>Kontrollprosjekt 2 som startet i 2002/03</i>	s.5
3.1.3 <i>Kontrollprosjekt 3 som startet 2006/07</i>	s.6
3.2 Forslag til regelendringer	s.7
3.2.1 <i>Innberetningsplikt av totalomsetning fra sentral til skatteetaten</i>	s.7
3.2.2 <i>Innberetningsplikt på den enkelte sjåfør på generert omsetning</i>	s.7
3.2.3 <i>Krav til kontroll av taksametre og strengere krav til taksametre</i>	s.7
3.2.4 <i>Rapporteringsplikt for skattemyndighetene til løvemyndighetene</i>	s.8
4. NAV	s.8
4.1 Aktuelle ytelser	s.8
4.2 Hva må kunne kontrolleres	s.9
4.3 Hvordan få til en god kontroll	s.9
4.4 Bedre kvalitet i opplysningene vil gi kortere saksbehandlingstid	s.10
4.5. Kontrollsituasjon pr. i dag	s.11
4.5.1 <i>Organisering</i>	s.11
4.5.2 <i>Kontrollmetode</i>	s.11
4.5.3 <i>Resultater fra NAV Kontroll Østs kontroll</i>	s.13
4.6. Andre forhold	s.13
5. Statens vegvesen	s.14
6. Tollvesenet	s.14
6.1 Regelverk	s.14
6.2 Regelverksarbeid	s.14
6.3 Kontrollarbeid	s.15
6.4 Problemstillinger på tollvesenets ansvarsområde	s.16
7. Politiet	s.16
8. Politidirektoratet	s.18
9. Oslo kommune	s.18
10. Arbeidsgruppens vurdering	s.19
10.1 Tiltak som blant annet kan bidra til mer rasjonell kontroll mv.	s.19
10.2 Samordning av utekontroller	s.22
10.3 Økonomiske og administrative konsekvenser	s.23
10.3.1 <i>Skatteetaten</i>	s.23
10.3.2 <i>Tollvesenet</i>	s.24
10.3.3 <i>Oslo kommune</i>	s.24
10.3.4 <i>De øvrige</i>	s.24

1. Innledning – bakgrunn og arbeidsgruppens mandat

1.1 Bakgrunn

Som et tiltak i den interdepartementale oppfølgingen av den såkalte "drosjefusk-saken" ble det besluttet å nedsette en arbeidsgruppe av involverte fagetater. Arbeidsgruppen skulle innenfor en relativt kort tidsramme se nærmere på tiltak som kan sørge for økt oppdagelsesrisiko og bidra til hurtigere saksbehandling. Økt risiko for å bli oppdaget er erfaringsmessig et effektivt virkemiddel for å unngå lovbrudd. Dette innebærer både at næringen må kontrolleres, og at kontrollene må følges opp gjennom rask saksbehandling og hurtig ileggelse av sanksjoner av vedkommende myndigheter. Det er avgjørende at de som bryter reglene vet at det er en risiko for å bli oppdaget og at det vil bli reagert mot forhold som oppdages.

1.2 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning

Arbeidsgruppen ble i brev fra Justisdepartementet av 28.03.08 gitt følgende mandat:

"Arbeidsgruppen får i mandat å vurdere tiltak som bidrar til økt oppdagelsesrisiko og hurtigere saksbehandling. Det vil være sentralt å se nærmere på tiltak som på relativt kort sikt kan bedre samordningen av kontrollarbeidet og bevisstgjøre de ulike aktørene på betydningen av samarbeid, samt bevisstgjøre/bedre utnyttelsen av eksisterende regelverk.

Arbeidsgruppen bes spesielt om å vurdere hvilke etater som deltar på utekontroll og eventuell etablering av felles operasjonssentral, herunder hvilke etater som i så fall skal være representert (for eksempel politi, tollvesenet, Statens Vegvesen, NAV, Skatteetaten, fylkeskommunene/Oslo kommune). Dersom det foreslås etablering av en slik ordning, bør det vurderes om en informasjonskampanje kan være hensiktsmessig (rettet mot media, taxisentralene).

Videre bes arbeidsgruppen om å se på hvilke rettslige skranker som hindrer operative samarbeidsaksjoner/kontroller, og eventuelt foreslå endringer.

For å sikre høy kvalitet på arbeidet, bør det vurderes hvordan man på best mulig måte kan heve kompetansen hos/bevisstgjøre egne mannskaper, herunder i forhold til regelverket.

Arbeidsgruppen bes endelig om å vurdere om tiltakene vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser".

Arbeidsgruppen fikk følgende sammensetning:

Justisdepartementet v/avdelingsdirektør Knut Fosli, leder
Justisdepartementet v/rådgiver Ida Beate Fengsrud, sekretær
Politidirektoratet v/seniorrådgiver Unni Norum
Oslo politidistrikt v/politiinspektør Jan Kristiansen
NAV kontroll øst v/kontorsjef Lars Petter Mauseth
Skatt Øst v/spesialrevisor Svein Ove Driveklepp
Toll-og avgiftsdirektoratet v/rådgiver Eindride Kjørri

Vegdirektoratet v/seniorrådgiver Grethe Ulgiell
Oslo kommune, byrådsavdelingen for næring og idrett, v/rådgiver Thale Blanck
Torkildsen

Arbeidsgruppen ble bedt om å avgi en rapport til Justisdepartementet senest 1. oktober 2008. Det er avholdt i alt 5 møter.

2 Oversikt over rapportens videre innhold

I pkt. 3-9 gis en oversikt over de ulike etatenes (kontroll)oppgaver ovenfor drosjenæringen. Videre gis det ut fra enkelte av etatenes synsvinkel en beskrivelse av egne utfordringer med hensyn til kontrollen og forslag til tiltak. Av pkt. 10 fremgår arbeidsgruppens vurdering av ulike tiltak som kan bidra til å gjøre utekontrollen mer hensiktsmessig og effektiv. I tillegg gir arbeidsgruppen sin vurdering av om det for utekontrollens vedkommende er formålstjenlig å opprette et eget kontrollorgan, eller om en heller bør gå for et samarbeidende kontrollapparat av mer uformell karakter.

3 Skatteetaten

3.1 Skattemyndighetenes arbeid med drosjebransjen i Oslo

3.1.1 *Kontrollprosjekt 1 som startet i 1992/93*

Det første prosjektet startet i 1992/1993, hvor det ble foretatt et begrenset antall kontroller som alle konkluderte med at det var betydelige unndragelser i bransjen. De vesentligste postene var svart omsetning og svart avlønning av sjåfører. På bakgrunn av dette ble det gitt betydelig informasjon til bransjen om at skattemyndighetene forventet at de reelle tall ble oppgitt for fremtiden, og at de som ikke viste noen forandring var aktuelle for å bli tatt ut til kontroll.

Kontrollene avdekket også betydelige mangler i forhold til inntektslegitimasjon. Særlig gjaldt dette at opprinnelige utskrifter fra taksametrene ble makulert og ny inntektslegitimasjon ble laget for hånd, uten mulighet for å verifisere at dette var i tråd med de opprinnelige tallene. På bakgrunn av dette ble det foreslått nye regler om inntektslegitimasjon for drosjeeiere, som i dag fremgår av bokføringsforskriften § 8-2.

Det ble i tillegg gjennomført en effektmåling over endring i omsetning, innberettet lønn på sjåførene og endring i næringsinntekt for perioden fra 1992 -1998. Målsettingen var å undersøke om de kontrollene som var gjort og informasjon om disse hadde hatt målbar effekt. Effektmålingen ga følgende resultat:

- Omsetningen steg med 112 % (justert for pris og trafikkvekst)
- Innberettet lønn steg med 457 % (justert for pris og trafikkvekst)
- Næringsinntekten steg med 75 % (justert for pris og trafikkvekst)

Effektmålingen bekreftet inntrykket fra de foretatte kontrollene om at det forut for kontrollene i 1992/93 var stor grad av svart avlønning og omsetning i drosjebransjen.

3.1.2 Kontrollprosjekt 2 som startet i 2002/03

Etter kontrollene på første halvdel av 90-tallet ble kontroller ovenfor taxibransjen prioritert lavere, og bransjen var ikke gjenstand for særlig grad av kontroller i den etterfølgende perioden. På begynnelsen av årtusenskiftet fikk skattemyndighetene i Oslo en rekke tips om at det nå skjedde betydelige skatteunndragelser i bransjen, og at mange hadde hjelp fra sin regnskapsfører for at dette ikke skulle bli avdekket. Samme regnskapsfører ble politianmeldt under kontrollprosjekt 1 for medvirkning til skatteunndragelse, herunder produksjon av falsk inntektslegitimasjon.

I tillegg var løyveantallet i Oslo blitt vesentlig utvidet. Det var også opprettet to nye drosjesentraller. På bakgrunn av dette ble det igangsatt planlegging av en større kontrollaksjon med sikte på å avdekke eventuelle unndragelser, samt avdekke hvorvidt det ble gitt bistand fra regnskapsførere for å foreta unndragelser. Det ble etter hvert også innledet et samarbeid med Økokrim, da man anså det nødvendig med politiets tvangsmidler i forhold til ransaking og beslag. Det ble gjennomført en samordnet aksjon mellom skattemyndighetene og Økokrim den 17. juni 2003, hvor det ble foretatt ransaking og beslag hos en regnskapsfører og hans medhjelpere.

Regnskapsføreren er kjent skyldig i medvirkning til skatteunndragelse tilsvarende et skattebeløp på ca. kr. 90 mill, og dømt til 8 års ubetinget fengsel. I tillegg til medvirkning til skatteunndragelse ble han også dømt for å ha destruert regnskapsmateriale for en rekke klienter, samt å ha bistått med å utarbeide falsk inntektslegitimasjon.

Med grunnlag i de beslag som ble gjort under aksjonen ble det gjennomført bokettersyn hos samtlige av regnskapsførerens klienter for inntektsårene f.o.m. 2000 t.o.m. 2002. Det er gjennomført 341 bokettersyn hvor det er konstatert ikke bokført omsetning for kr. 419 mill. I den største saken er det påvist ikke bokført omsetning på kr. 20,2 mill. fordelt over 5 år. Det er ytterligere 4 saker med en ikke bokført omsetning på over kr. 10 mill. Under kontrollene er det også konstatert omfattende svart avlønning, da det for 600 sjåfører er konstatert ikke oppgitt lønn på ca. kr. 116 mill.

Kontrollene avdekket utstrakt bruk av falsk inntektslegitimasjon (skiftlapper) – hvor kontantomsetningen var redusert med opptil 60 %. Det fremkom under etterforskningen at det var utarbeidet eget dataprogram som gjorde det mulig å lage falske skiftlapper. Av skiftlappen fremkommer også kredittomsetningen, men denne var ikke justert da dette er tall som kan hentes som tredjemannsopplysninger fra den aktuelle drosjesentral.

Kontrollene avdekket også stort omfang av såkalt ulovlig bortbestyring og bestyring av drosjeløyver. I utgangspunktet har en drosjeeier anledning til å bortbestyre (leie ut) sitt løyve dersom han ikke er i stand til å drive løyvet selv. Det må da søkes til løyvemyndigheten, og det må fremlegges legeattest som viser at løyvehaver ikke er i stand til å drive løyvet. Løyvet som ønskes bortbestyrt blir deretter utleid via løyvemyndighetene til en løyvehaver som har søkt om bestyrerløyve, og opprinnelig

løyvehaver mottar da en godtgjørelse for utleie av sitt løyve. Ulovlig bortbestyring skjer ved at løyvet leies ut til en annen løyvehaver uten at dette meldes til verken løyvemyndighet eller drosjesentral. Det er i denne forbindelse avdekket en rekke saker hvor utleier ikke oppgir at løyvet er utleid og heller ikke oppgir leieinntekten. I flere tilfeller er det heller ikke levert selvangivelse.

Når det gjelder leietaker er det avdekket en rekke tilfeller av at han ikke har oppgitt det ulovlig bestyrte løyvet til beskatning. Dette innebærer at all omsetning knyttet til denne bilen kan holdes utenom regnskapene, og at alle ansatte sjåførere på denne bilen kan avlønnes svart.

Som følge av at store deler av avlønningen ikke er innberettet har dette gitt mulighet for den enkelte sjåfør til å misbruke ulike trygde- og stønadsordninger. NAV har konstatert flere hundre misbrukssaker for mange millioner kroner (jf. nærmere omtale om dette i pkt. 4). Kommunerevisjonen i Oslo har avdekket svindel med sosialtrygd i 110 saker for totalt ca. kr. 8 mill.

Som det fremkommer av ovenstående har prosjektet vært meget arbeidskrevende med en betydelig ressursinnsats fra skatteetaten. Dette har medført at kontrollressursene har blitt vinklet kun mot en bransje over flere år. Andre bransjer hvor det foreligger risiko for unndragelser har derfor ikke blitt gitt ønsket oppmerksomhet. I skatteetaten er det anslått at på kontrollene av den domfelte regnskapsførerens klienter, og saksbehandling av disse, har etaten benyttet nærmere 100 årsverk til en kostnad på kr. 35 – 40 mill. Ressurser benyttet av NAV, kommunerevisjon og påtalemyndighet er ikke inkludert i disse tallene.

3.1.3 Kontrollprosjekt 3 som startet 2006/07

Etter at kontrollene mot regnskapsførerens klienter ble avsluttet, er det foretatt kontroller med sikte på å fastslå hvorvidt det foretas unndragelser av drosjeeiere som ikke var klienter hos den aktuelle regnskapsføreren. Disse kontrollene har avdekket at det foretas unndragelser i årene etter aksjonen i 2003, både av klienter hos den aktuelle regnskapsføreren og av eiere som fører regnskap selv eller benytter andre regnskapsførere. Det er videre avdekket "nye" måter å foreta unndragelser på.

Dette prosjektet omfatter 40 saker, hvorav 9 tidligere klienter av den dømte regnskapsføreren. Kontrollene i samtlige saker er nå avsluttet. Kontrollene konkluderer med kr 205 mill. i ikke bokført omsetning og kr 95 mill. i ikke oppgitt lønn. Det er 268 sjåførere som er tatt opp til endring, mens 37 pr. i dag er under vurdering. Det er foreslått etterberegnet kr. 3,2 mill. i merverdiavgift. Flere av sakene er eller vil bli politianmeldt.

De 9 tidligere klientene av den dømte regnskapsføreren står for en vesentlig del av de etterberegnete beløpene: kr. 133 mill. av uteholdt omsetning, kr. 60 mill. av ikke innberettet lønn og kr. 1,7 mill. av uteholdt merverdiavgift.

3.2 Forslag til regelendringer

På bakgrunn av erfaringene ovenfor er det foreslått følgende tiltak/regelendringer.

3.2.1 Innberetningsplikt av totalomsetning fra sentral til skatteetaten

Som beskrevet ovenfor er det konstatert betydelige beløp i ikke oppgitt omsetning. Pr. i dag er det teknisk mulig å "laste ned" kopi av den enkelte skiftlapp fra taksameteret til den enkelte sentral sin server. Nedlastningen skjer når sjåføren avslutter skiftet. Dette innebærer at opplysninger om totalt innkjørt på det enkelte løyve ligger hos den enkelte sentral. Ifølge opplysninger fra bransjen er det nå mulig å laste ned skiftdata for 90-95 % av drosjene i Norge.

For å sikre fullstendighet på omsetningen i næringen har skatteetaten foreslått at ligningsloven utvides slik at den enkelte drosjesentral får plikt til årlig innrapportering av årsumsetning pr. bil og eier til skattemyndighetene. Dersom sentralene og/eller eier unnlater å bidra til nedlasting av skiftene foreslås sanksjoner i form av dagbøter eller tidbegrenset/permanent inndragelse av løyve/retten til å drive sentral.

3.2.2 Innberetningsplikt på den enkelte sjåfør på generert omsetning

Det betydelige omfanget av svart omsetning har gjort det mulig med en betydelig grad av svart avlønning i bransjen. Ved nedlastning av skiftdata vil også nummeret på sjåføren som har kjørt fremkomme, samt totalomsetningen på hans skift. Idet drosjesjåførene er avlønnet i prosent av hvor mye de kjører inn, og provisjonssatsen ligger mellom 42 – 50 %, kan det beregnes hva innberettet lønn bør være.

Dersom sentralene også får ansvaret for å innberette hvilken omsetning den enkelte sjåfør har generert, kan man sammenligne dette med hvilken lønn som er innberettet fra den enkelte drosjeeier, og vurdere hvorvidt korrekt lønn er innberettet.

3.2.3 Krav til kontroll av taksametre og strengere krav til taksametre

Forslagene beskrevet under pkt 3.2.1 og 3.2.2 baserer seg fullt og helt på at de relevante data blir riktig registrert i taksametrene. Det er pr. i dag ingen krav til kontroll eller periodisk ettersyn av taksametre. Ved en innberetningsordning vil det være av avgjørende betydning at taksametrene registrerer riktige data, og at det ikke foreligger muligheter til å manipulere taksametrene eller programvaren i disse.

I denne forbindelse har Justervesenet avgitt en utredning av 25. januar 2008 til Nærings- og handelsdepartementet om krav til taksametre. Utredningen konkluderer med at Justervesenet anbefaler å stille krav til taksametre både ved nysalg og ved bruk. Basert på denne anbefalingen har Nærings- og handelsdepartementet nå besluttet at det skal innføres måletekniske krav til taksametre både ved salg, installasjon og under bruk og at det skal legges opp til årlig periodisk kontroll av taksametre.

I forbindelse med eventuell innføring av innberetning av omsetning fra sentralene til skatteetaten samt innføring av krav til taksametre bør det etter skattetatens oppfatning også være krav om at sentralene må ha et system som sikrer oversikt over hvilket

taksameter som sitter i den enkelte drosje. I tillegg bør det være etablert system som viser alle inngrep/reparasjoner mv. i taksameteret. Dette for å sikre at det ikke kjøres med flere taksametre i samme bil, eller at det kan manipuleres med tallene som er lagret i taksameteret.

I forbindelse med avdekking av både skattesaker og trygdemisbruk er det mange sjåfører som har hevdet at det er andre som har benyttet deres sjåførkort, slik at det ser ut som om det er en annen person som har kjørt enn den som faktisk kjørte. I forbindelse med innføring av krav til taksametre bør det etter skatteetatens oppfatning også vurderes innført tiltak som gjør det vanskeligere å benytte andre sjåfører sine kort. Dette kan gjøres ved for eksempel å utstyre de enkelte sjåførkortene med Pin-kode som må testes før skiftet kan startes.

Det foreslås også, etter mønster fra bestemmelser i Danmark, å styrke kravene til selve taksametrene i form av at sentrale steder skal være plombert. I tillegg foreslås det lovfestet at alle betalinger i en drosje skal skje via apparatur som er koblet til taksameteret. Det vil således ikke lenger være tillatt med frittstående håndholdte terminaler. Det foreslås, også etter mønster fra Danmark, at den enkelte drosje skal utstyres med såkalte setekontakter som registrerer når det er passasjer i bilene. Dette vil gjøre det vanskeligere å kjøre turer uten at taksameteret settes i gang og hvor sjåføren har avtalt kontant oppgjør med kunden.

3.2.4 Rapporteringsplikt for skattemyndighetene til løvemyndighetene

Skatteetaten har i dag ikke anledning til å informere løvemyndighetene om forhold som avdekkes under for eksempel bokettersyn og som i utgangspunktet vil kunne få konsekvenser for vedkommendes løyve. I særlig grad vil dette gjelde vesentlige skatte- og avgiftsunndragelser og/eller ulovlig bestyring av løyver. Dersom løvemyndighetene skal gjøres kjent med slike forhold må saken politianmeldes. Først etter rettskraftig dom kan politiet informere løvemyndighetene om saken.

Det er foreslått at det innføres tilsvarende regel i yrkestransportloven som den man har i alkoholloven, hvor skattemyndighetene er forpliktet til å informere skjenkemyndighetene dersom det avdekkes vesentlige skatte- og avgiftsunndragelser.

4. NAV

Erfaringen fra NAVs arbeid med drosjesakene viser at det er nødvendig at inntekter til hver drosjesjåfør registreres på en måte som gjør at det ikke foreligger usikkerhet om riktigheten av denne. NAV er derfor mest opptatt av tiltak som kan ivareta dette behovet.

4.1 Aktuelle ytelser

NAV har avdekket misbruk i forbindelse med følgende ytelser:

- dagpenger, folketrygdlovens kapittel 4
- sykepenger, folketrygdlovens kapittel 8

- rehabiliteringspenger, folketrygdlovens kapittel 10
- yrkesrettet attføring, folketrygdlovens kapittel 11
- uførepensjon, folketrygdlovens kapittel 12

Dette er ytelser som skal sikre inntekt når arbeidstakeren enten er syk eller ikke har arbeid. Det er også avdekket mindre grad av misbruk knyttet til foreldrepenger, pleiepenger for alvorlig syke barn og alderspensjon.

4.2 Hva må kunne kontrolleres

For NAV er det to forhold som er viktig å kunne kontrollere. For det første må en kunne kontrollere inntekt forut for behovet for en ytelse. Dette for å fastsette korrekt størrelse på ytelsen som skal utbetales.

For det andre er det viktig å kunne kontrollere inntekter samtidig med mottak av en eller flere ytelser. Dette for at NAV skal kunne kontrollere om mottakers inntekter er forenlige med de ytelsene som utbetales. For korttidstyelser som sykepenger og dagpenger er det vanskelig å føre en tilfredsstillende kontroll mot lønns- og trekkoppgavene.

Erfaringen til NAV er at det har pågått et samarbeid mellom arbeidsgiver (drosjeeier) og ansatt (sjåfør) for å skaffe seg uberettigede stønader. Det har pågått ved at:

- inntektsbekreftelse har vist høyere lønn enn hva som har vært reelt,
- lønn til sjåfører har ikke blitt innrapportert til skattemyndighetene, og NAV har således ikke hatt mulighet til å avdekke eventuelle inntekter uforenelig med de stønader som har blitt utbetalt, og
- sjåførene har holdt tilbake opplysninger om "sykdom/arbeidsledighet" til arbeidsgiver og således mottatt både ytelse fra NAV og lønn fra arbeidsgiver (hvit lønn).

NAV har videre erfart at stønadsmottakere som har mottatt graderte ytelser har meldt fra om at de har arbeidet mindre enn hva de faktisk har gjort.

4.3 Hvordan få til en god kontroll

Basert på sine erfaringer ser NAV det som viktig at drosjetrafikken registreres så detaljert som mulig og at åpningene for manipulasjon av data blir så små som mulig. NAV ser for seg følgende momenter:

- Sjåføren må være autorisert, og ha en egen kode/autorisasjonsnøkkel som må aktiveres når sjåføren setter seg i drosjebilen og arbeidsskiftet påbegynnes. Denne må det ikke være mulig for andre å kjøre på. Det ideelle hadde vært fingeravtrykk som autorisasjonskode. Dette gjelder også eierne når de kjører.
- Opplysninger om omsetning, både kontant og kreditt må lagres hos sentralen, spesifisert på den enkelte eier, sjåfør og tur. Aller helst bør også lønn til den enkelte sjåfør registreres hos sentralen.
- NAV må ha mulighet til å innhente opplysningene fra sentralen som den enkelte sjåfør er tilknyttet. NAV bør kunne innhente opplysningene så ofte som

nødvendig for å kunne foreta en reell kontroll. Hjemmel for slik innhenting bør nedfelles i folketrygdloven. NAV kan i dag ikke innhente opplysninger fra drosjesentralene, siden disse ikke anses som arbeidsgivere.

- All lønnsinnberetning skjer fra drosjesentralene, med den enkelte arbeidsgiver som ansvarlig for oppgjør for skattetrekk og arbeidsgiveravgift, samt øvrige arbeidsgiverplikter.

Gjennom kontroller av stønader mot kredittrecord har NAV i en del tilfeller blitt møtt med innsigelser på at føreridentitetskort har vært brukt av andre enn den som kortet gjelder. Det hevdes at føreridentitetskort har vært lånt ut til andre, eller at de har blitt liggende i drosjebilen slik at hvem som helst kunne benyttet dette. Dette er påstander som en bare unntaksvis har fått bekreftet fra eier eller fra den som faktisk har kjørt drosjen. Påstandene har i en del tilfeller vært tilstrekkelig til å så tvil om kredittkjøringslistene som bevis i straffesakene slik at sjåføren ikke har blitt dømt.

Det har videre vist seg at det i bransjen er hyppige skifter av arbeidsgivere, eller at en sjåfør kjører for flere arbeidsgivere. Dette gjør det vanskelig for NAV å vite hvilken arbeidsgiver en skal henvende seg til for å få opplysninger om en stønadmottaker og få gjennomført en tilfredsstillende oppfølging av sykemeldte drosjesjåførere. Ved å gå via sentralen vil NAV kunne få fullstendige opplysninger hvilke(n) arbeidsgiver(e) den enkelte sjåfør til enhver tid kjører for.

For kontroll av ytelser fra NAV er ikke lønns- og trekkoppgave tilstrekkelig for å fastslå om en ytelse har vært uberettiget. En må kunne kontrollere samtidighet, som i de fleste tilfeller betyr å kontrollere en ytelse dag for dag mot faktiske inntekter de aktuelle dager.

4.4 Bedre kvalitet i opplysningene vil gi kortere saksbehandlingstid

Sykepenges fastsettes i hovedregel på grunnlag av inntektsbekreftelse fra arbeidsgiver. Det er inntekt de siste 4 uker forut før sykeperioden som blir lagt til grunn. Bekreftelsen fra arbeidsgiver gis på fastsatt skjema. NAV kan ved behov be om lønnskvitinger for ytterligere dokumentasjon.

For drosjesjåførere har en sett at det er store variasjoner på inntektene siden de har provisjonslønn. Det er derfor en utfordring å kunne fastsette et riktig sykepengegrunnlag. Ved mulighet til å hente inn entydige, objektive opplysninger fra drosjesentralen, vil NAV raskere kunne fastsette og utbetale sykepengene. Når det gjelder rehabiliteringspenger og uførepensjon så bygger det mye på grunnlaget for sykepenger siden dette er ytelser som gis etter at vedkommende først har gått på sykepenger.

I mange tilfeller mottar drosjesjåføren graderte ytelser. Sjåføren kan være for eksempel 50 % sykemeldt. Alternativt kan det være at han som arbeidsledig bare får tilgang til ekstravakter. Han må da rapportere hvor mange timer han jobber til NAV og ytelsen blir redusert i henhold til rapporterte timer. Det er viktig at NAV gir korrekt kompensasjon for inntektstapet som den enkelte har i forhold til

sykdom/arbeidsledighet. For en provisjonslønnet drosjesjåfør kan det være en utfordring å holde oversikt og melde tilbake til NAV om hvor mye han har jobbet. Ved å levere inn objektiv dokumentasjon fra drosjesentralen vil blant annet sykepengene bli utbetalt riktigere og på en raskere måte.

Som uførepensjonist er det anledning til å arbeide og ha inntekter ved siden av. NAV informerer jevnlig om inntektsgrenser. Noen har tilpasset seg ved å avtale med arbeidsgiver at inntekter som overstiger den aktuelle inntektsgrensen ikke blir innrapportert. Ved å pålegg sentralen en slik registrering vil opplysninger om eksakte inntekter ligge i sentralen, og de kan ikke manipuleres.

4.5. Kontrollsituasjon pr. i dag

4.5.1 Organisering

Det er NAV Kontroll Øst som har forestått utredning, forvaltning av feilutbetalingssaker og politianmeldelser av alle saker fra tidligere trygdeetaten (sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon). Det er benyttet 7 årsverk pr. år fra september 2005 og frem til i dag til dette. Arbeidet har vært samlet i en enhet for å sikre lik behandling av sakene. Det har vært informert internt til øvrig enheter i NAV som arbeider med innvilgelse og med løpende stønader til drosjesjåfører, hovedsaklig i Oslo. Det er utarbeidet en veiledning på hva som bør gjøres ved innvilgelse av sykepenger, og oppfølging ved graderte ytelser.

4.5.2 Kontrollmetode

Oslo ligningskontor har siden 2003 gjennomført bokettersyn hos drosjeeiere, og kontroll av ligningen for sjåfører tilknyttet Oslo Taxi og Norgestaxi for årene 2000 – 2003. Gjennom sin kontroll avdekket likningskontoret at en del av drosjeeierne og sjåførene hadde mottatt trygdeytelser samtidig med at de hadde kjørt og hatt inntekter fra arbeid som drosjesjåfør. NAV Kontroll Øst ble varslet om dette. Skatteunndragelsen var som tidligere omtalt muliggjort ved at en sentral regnskapsfører i drosjenæringen laget falske skiftlapper og samtidig sørget for at det ble oppgitt for lave inntekter i selvangivelsene.

NAV Kontroll Øst har mottatt kredittkjøringslister fra Oslo likningskontor, jf. ligningsloven § 3-13 nr a. Oslo likningskontor har innhentet kredittkjøringslistene fra taxisentralene Oslo taxi og Norgestaxi.

Kredittkjøringslistene gir detaljert informasjon om hvert kjøreoppdrag hvor kunden har betalt med elektronisk betalingskort. For hvert kjøreoppdrag fremgår drosjebilens løyvenummer, sjåførens føreridentitetsnummer, innkjørt beløp på kreditt, dato, klokkeslett for hvert oppdrags start og stopp og kvitteringsnummer.

Drosjesjåfører tilknyttet Oslo Taxi og Norgestaxi får tildelt personlig føreridentitet med unikt nummer som skal benyttes når de kjører. På samme måte som Oslo likningskontor, legger NAV Kontroll Øst til grunn at det er direkte sammenheng mellom føreridentitet og personen/sjåføren som faktisk kjører drosjen. Det

fremkommer av "Autorisasjon ID kort som sjåfør Oslo Taxi" at kortet er personlig og ikke skal lånes ut til andre. Dette er en autorisasjon utstedt av Oslo Taxi som gir sjåføren tillatelse til å kjøre for drosjeeiere med løyve tilknyttet Oslo Taxi. Tilsvarende fremkommer i avtale med sjåfører for Norgestaxi.

Kredittkjøringslistene identifiserer dermed alle kjøreoppdrag betalt med elektronisk betalingskort, som hver enkelt sjåfør har utført. Kvitteringsnummer er relevant for å kunne beregne lønnen til sjåføren ved hjelp av kredittkjøringslistene.

Kvitteringsnummer akkumuleres fortløpende på løyvet for hver tur, både kontant og per. kreditt. Kvitteringsnummeret fremstår med 4 – 6 sifre hvor de 3 siste angir kvitteringsnummer og de 1-3 første er kontrollsifre. Kvitteringsnummer for kontantturer fremgår ikke på kredittkjøringslistene.

I kredittkjøringslistene fra Norgestaxi fremgår kvitteringsnummer først fra 2006. For årene før 2006 er kredittandelen derfor skjønnsmessig fastsatt ut i fra erfaringstall fra beregninger for Oslo taxi.

Ved å summere antall kvitteringsnummer som fremgår av listene finner en antall kreditturer. For å finne totalt antall turer summeres antall kreditturer og antall manglende kvitteringsnummer mellom hver kredittur. Kreditturer delt på totalt antall turer gir en kredittandel, som viser hvor stor andel drosjeturer som betales med elektronisk betalingskort. Ved at innkjørt beløp på kreditt fremkommer av listene kan en da regne oss frem til totalt innkjørt beløp. Drosjesjåfører har normalt 45 % provisjonslønn inkludert feriepengar, beregnet med utgangspunkt i totalt innkjørt beløp, og en kan dermed anslå inntekten til sjåføren.

For å beregne drosjesjåførenes inntekter har Oslo likningskontor samlet inn erfaringstall fra et betydelig antall drosjeeiere i Oslo for 2000 – 2002. Det ble lagt til grunn en forsiktig fordeling, ved at totalomsetning av drosjekjøring fordeler seg med 45 % kredittomsetning og 55 % kontantomsetning, samt at sjåførene er avlønnet med 45 % av totalt innkjørt beløp (som skal inkludere feriepengar). Dette betyr at beregnet normallønn tilsvarer kredittomsetningen. Dette har NAV Kontroll Øst lagt til grunn ved kontrollene årene 2000 – 2003. Fra og med 2004 ble det merverdiavgift på drosjetransport, og en har da foretatt en beregning av kredittandeler med utgangspunkt i kvitteringsnumrene. Analyse av kredittkjøringslistene viste også at kredittandelen har i de fleste tilfelle vært på mer enn 45 % etter 2003.

Kredittkjøringslistene gjør det dermed mulig for NAV Kontroll Øst å fastslå når sjåføren har jobbet, hvor mye han har jobbet og sjåførens inntekt. Kredittkjøringslistene gjør det således mulig for NAV Kontroll Øst å kontrollere om det er perioder som hvor det er utbetalt ytelser, samtidig som han har utført arbeid/hatt inntekter som drosjesjåfør.

Med utgangspunkt i informasjonene fra kredittkjøringslistene har NAV Kontroll Øst kontrollert om ytelsene som har blitt utbetalt har vært forenlig med de inntekter som

drosjesjåførene faktisk har hatt. Dette har vært en svært tidkrevende metode å kunne kontrollere på. Med det betydelige omfanget av misbruk som er avdekket er det viktig å få til bedre systemer som letter kontrollarbeidet.

Opplysninger om inntekter som rapporteres ved ordinær lønnsinnberetning fra arbeidsgiver er ikke tilstrekkelig for å kunne kontrollere andre ytelser enn uførepensjon.

4.5.3 Resultater fra NAV Kontroll Østs kontroll

Gjennom to "vaskeprosesser" har NAV identifisert 4210 drosjesjåfører som i perioden 2000 – 2006 har mottatt trygdeytelser. Av disse har en kontrollert 2810 med hensyn til om de har hatt krav på de ytelser som har vært utbetalt. De resterende 1400 har hatt ytelser i kortere perioder eller mottatt lave beløp som har medført at de ikke har blitt prioritert for kontroll. Kort kan resultatet oppsummeres slik:

Antall alvorlige misbrukssaker som NAV (trygd) har jobbet med	470
- herav ikke avsluttet	60
Totalt antall saker hvor ytelse er krevd tilbake	410
Tilbakekrevd beløp (brutto)	75 mill kroner
Anmeldte saker hittil	110 saker
Antall saker som ikke vil bli anmeldt pga. beløp/foreldet hittil	140 saker

Resultat 110 anmeldte saker (trygd)

- 24 avsagte tilståelsesdommer
- 21 hovedforhandlinger - herav 2 frifinnelser
- 1 avgjort med forelegg
- 1 avgjort med påtaleunndatelse
- 17 er henlagte (herav 7 pga det straffbare forholdet er foreldet og 2 av de anmeldte er død)
- 10 saker er sendt tingretten for beramning av hovedforhandling eller tilståelsesdom

Det vil si at 74 av sakene er saksavgjorte.

4.6. Andre forhold

NAV har gjennom sine kontroller sett at sjåfører har vært sykemeldt med diagnoser som vanskelig kan forenes med drosjesjåføryrket. Det kan være tunge psykiske diagnoser og alkohol-/pillemisbruk. NAV finner grunn til å sette spørsmålsteget ved om legenes rapportering vedrørende førerkort fungerer godt nok. I tillegg bør det undersøkes om å miste førerkort får betydning i forhold til kjøretillatelse for den enkelte drosjesentral og løyvehaver.

5. Statens vegvesen

Statens vegvesen er i yrkestransportloven § 40 gitt kontrollmyndighet i forhold til dokumenter som etter loven skal medbringes i kjøretøy. Samferdselsdepartementet har utgitt "Retningslinjer for kontroll etter yrkestransportloven" med forslag til reaksjoner. Det vises særlig til pkt. 4.3. mht. drosjer.

(http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Transport/Retningslinjer_yrkestransportloven.pdf).

Statens vegvesens kontroller er i hovedsak innrettet mot kontroll av tunge kjøretøy. Deres tilsynsenhet opplyser at det blir kontrollert drosjer mer sporadisk for eksempel i forbindelse med felleskontroller med tollvesenet. Det er også vist til at en blant annet i Bergen har drevet endel løyvekontroll av drosjer.

6. Tollvesenet

6.1 Regelverk

Den største avgiften på kjøretøy er engangsavgiften. Avgiften er en innenlandsk avgift som oppstår ved første gangs registrering i det sentrale motorvognregisteret (Autosys). Det sentrale regelverket er Stortingets årlige vedtak om engangsavgift og forskrift 19. mars 2001 nr. 268 om engangsavgift på motorvogner. Drosjer er i dette regelverket gitt en særstilling i forhold til ordinære personbiler ved at det er en redusert engangsavgift på drosjer.

De særskilte reglene for drosje kom inn under Stortingets behandling av budsjettet for 1960. I motivene viser Finanskomiteen til at drosjer bør betraktes som yrkesbiler, og at det derfor kan være grunn til å lempe noe på avgiften. Etter Stortingets avgiftsvedtak skal det bare betales 40 % av engangsavgiften for ordinær personbil når kjøretøyet registreres på løyvehaver til bruk som drosje. Reservedrosjer eller erstatningsdrosjer gis ikke redusert avgift. Dersom bruken av kjøretøyet som drosje opphører før tre år er gått, skal det derimot betales et forholdsmessig tilleggsbeløp. Beløpet beregnes ut fra avgiftsreduksjonen og gjenstående tid av perioden på tre år. Avgiftsplikten oppstår når betingelsene for avgiftsnedsettelse ikke lenger er oppfylt. For avgift som oppstår etter første gangs registrering, er det den registrerte eieren som er ansvarlig.

6.2 Regelverksarbeid

Toll- og avgiftsdirektoratet har kontinuerlig drevet regelverksutvikling på engangsavgiftsområdet. I forbindelse med regelverket om redusert engangsavgift for drosjer, ønsket Finansdepartementet allerede i 1991 en utredning fra Toll- og avgiftsdirektoratet om regelverket for drosjer burde endres. Bakgrunnen for forespørselen var at Norges Taxiforbund og Norsk Transportarbeiderforbund hadde foreslått at 3-årsregelen i engangsavgiftsregelverket skulle suppleres med en regel om utkjørt distanse på minst 200 000 km. Direktoratet kunne ikke anbefale dette forslaget på bakgrunn av kontrollhensyn og mulighetene for teknisk manipulasjon. Direktoratet mente derimot at kontrollen kunne knyttes til en regnskapsmessig dokumentasjon fra skatteligningen. Ut fra kontrollmessige hensyn har direktoratet i senere tid foreslått et

krav til omsetning, enten alene eller i tillegg til 3-årsregelen. Et kilometerkrav kunne også være aktuelt dersom det kan gjennomføres uten fare for teknisk manipulasjon.

Bakgrunnen for anbefalingen av et krav til omsetning var at samferdselsmyndighetene vurderte å frigi drosjeløyver. Ordningen kunne gjennomføres ved at det søkes om refusjon for fullt ut innbetalt engangsavgift betinget av at det oppgis en viss merverdiavgiftspliktig omsetning. Fra departementets side var det ønskelig at det i så tilfelle var adgang til å søke om refusjon en gang i året. Finansdepartementet stilte forslagene i bero ved brev av 18. september 2007 i påvente av det pågående arbeidet mot skatte- og avgiftsunndragelse.

6.3 Kontrollarbeid

I tollvesenet kontrolleres drosjer både av tjenestemenn som foretar den fortløpende ekspedisjon, og personell som arbeider spesielt med virksomhetskontroller/etterkontroller. Den sistnevnte gruppen tjenestemenn har ofte spesialutdanning som tollrevisor. Selve kontrollarbeidet faller inn under tollvesenets ordinære kontrollrutiner.

Kontroll foretas ofte på bakgrunn av melding fra løyvemyndighetene om at et løyve er innlevert eller inndratt. Det foreligger samarbeid mellom løyvemyndighetene og tollvesenet om slike meldinger, men det er ingen plikt for løyvemyndighetene til å gi tollvesenet melding. Når et løyve er innlevert eller inndratt før det er gått tre år siden kjøretøyet ble registrert som drosje, skal det betales engangsavgift. Etter melding om innlevert eller inndratt løyve kontrollerer tollvesenet om det er innbetalt engangsavgift. Hvis det ikke er innbetalt engangsavgift, varsles vedkommende løyvehaver (som også er registrert eier) om etterberegning.

Tollvesenet kan også iverksette kontroll på bakgrunn av egne observasjoner. Det vil da igangsettes kontroll av den eller de aktuelle drosjene. Det kan også igangsettes større kontroller av bransjer. I 1995 hadde tollvesenet en såkalt bransjekontroll av bilbransjen. Dette var en landsdekkende aksjon. I denne kontrollaksjonen ble blant annet drosjer kontrollert. Selve utekontrollen ble gjennomført i samarbeid med de lokale vegmyndighetene, løyvemyndighetene og kemneren, men opplysninger ble også innhentet fra andre. Kontrollen avdekket at flere drosjer ikke ble brukt som drosje, og at det i flere tilfeller ikke ble meldt ifra at bruken av kjøretøyet som drosje var opphørt før utløpet av perioden på tre år. Det ble også avdekket manglende oppfyllelse av forsikringsvilkår for kjøretøyet, og at kjøretøy som var registrert som drosje manglet utstyr som taksameter og lampe med løyvenummer.

Kontroller kan videre iverksettes på bakgrunn av tips. Tips kommer gjerne fra samarbeidende etater, og da spesielt politiet som tollvesenet har ett utstrakt samarbeid med på flere områder.

I forbindelse med drosjesentralers egenkontroller har tollvesenet blitt invitert til å delta i deres kontrollaksjoner. Toll- og avgiftsdirektoratet antar derimot at dette skjer i et begrenset omfang og at det kun blitt gjort de siste to årene etter forespørsel fra en

drosjesentral. Kontrollaksjonen ble gjennomført av drosjesentralens egne kontrollører i løpet av en periode på to uker.

6.4 Problemstillinger på tollvesenets ansvarsområde

Tollvesenet har i flere år sett tilfeller der kjøretøy som er registrert som drosje har stått stille og ikke blitt brukt som drosje. Løyvehaver kan for eksempel bruke en reservedrosje, mens hoveddrosjen ikke blir brukt og på den måten utsatt for slitasje. Salgsprisen ved videresalg blir derfor høyere og vedkommende nyter godt av en redusert sats på engangsavgift uten at kjøretøyet benyttes som tiltenkt av lovgiver.

Videre har tollvesenet erfart problemer med bestyrerordningen. Etter yrkestransportlovgivningen kan løyvehaver leie ut løyvet sitt til en bestyrer når løyvehaver midlertidig er ute av stand til å drive virksomheten. Bortbestyring av løyve skjer gjerne i sammenheng med at løyvehaver blir rammet av en sykdom av et visst omfang. Selv om løyvet skal bestyres av en annen, må kjøretøyet fortsatt være registrert på løyvehaver og ikke på bestyrer. Heller ikke nytt kjøretøy kan registreres på bestyrer. Løyvehaver som er registrert eier er derfor fortsatt den som er ansvarlig for innbetaling av avgift ved opphør av drift.

I enkelte tilfeller har tollvesenet sett at bestyrer ikke driver virksomheten som forutsatt for avgiftsnedsettelsen. Løyvehaver vil ofte ikke ha oversikt over hva bestyrer gjør, og påberoper seg dette i en etterberegningssak. I saker som tollvesenet har hatt, har dette medført at det ikke kan ilegges administrativt tillegg. Dette fordi løyvehaver, som er registrert eier og derfor avgiftspliktig, ikke kan sies å ha utvist uaktsomhet på grunn av manglende oversikt over at bestyrer har opphørt drosjedriften. Løyvehaver vil i disse tilfellene ikke være i stand til å lede og drive virksomheten, ofte på grunn av alvorlig sykdom, og det kan da vanskelig stilles krav ut fra gjeldende regelverk at han skal ha oversikt over hvordan bestyreren driver virksomheten.

7. Politiet

Politiets oppgaver ovenfor drosjenæringen er følgende:

- Kjøreseddel (regler i yrkestransportloven kap. 7A)
 - Utstede kjøreseddel, herunder sjekk av vandel
 - Avslag begrunnet i helse og/eller vandel
 - Nedlegge påstand om tilbakekall av kjøreseddel i forbindelse med straffesak når det straffbare forhold kan ha betydning for å inneha kjøreseddel
 - Tilbakekalle/inndra på grunn av holdninger eller rusproblematikk
 - Fornyelser
- Kontroll (yrkestransportloven § 38)
 - Utekontroll av dokumenter (kjøreseddel, førerkort, løyve)

Oslo politidistrikt deltok i en arbeidsgruppe nedsatt av Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel i Oslo. Gruppen skulle utrede tiltak for et sikkert og publikumsvennlig

drosjetilbud i Oslo regionen. Av mandatet fremgikk det at gruppen skulle berøre følgende punkter:

- Ordningen for opplæring og godkjenning
- Minimumskrav til sentraler
- Forsøksordning i Oslo med flerbrukseiere
- "Mekanisk regulering" av løyvetalet
- Bedre kontrollordninger for drosjenæringen
- Fast rådgivende organ med deltakelse fra myndigheter og drosjenæringen

Arbeidsgruppen foreslo i rapport av 15. juni 2007 følgende tiltak:

1. Styrke og formalisere kravene til drosjesentralene
2. Innføre opplysnings- og meldeplikt for drosjenæringen
3. Styrking av kompetansekravene til sjåførene
4. Ta initiativ til at drosjeløyvene tidsbegrenses
5. Gjennomføre forsøk med flerbrukseiere
6. Føre statistikk som muliggjør objektive kriterier for behovsprøvingen
7. Gjennomføre behovsprøving når statistikk foreligger
8. Etablering av fast rådgivende organ for drosjevirkksomheten i Oslo
9. Innføre differensierte sanksjoner for sentraler, løyvehavere og sjåførere
10. Etablering av et felles kontrollorgan for drosjenæringen

Oslo politidistrikt har følgende kommentarer til forslagene fra arbeidsgruppen:

- Samferdselsdepartementet har utarbeidet "Retningslinjer for kontroll etter yrkestransportloven" (jf. pkt. 5 ovenfor) som i pkt. 7 pålegger å rapportere overtredelser til løyvemyndighetene.
- Det bør vurderes en styrking av kontrollmulighetene for kjøreseddel. I dag finnes ikke et sentralt register.
- Det er i Oslo avdekket nærmest "mafia" tilstander ved at få personer styrer store deler av bransjen enten ved bestyrerordninger eller svart drift av andres løyver. Det bør vurderes å stille krav til samsvar mellom løyvehaver og bileier, samt at det ikke skal være mulig å besitte flere løyver uten å ha ansatte.
- Det utgjør et problem å verifisere om løyvene er ekte. Eventuelle sikkerhetsdetaljer i løyvene kan redusere, idet minste stanse de minst forseggjorte (kopimaskin)
- Oslo politidistrikt anser at kjennemerket bør gjeninnføres på baksiden av løyvedokumentet. Dette vil muliggjøre eller i beste fall forenkle arbeidet med å inndra løyver. Mange av dagens drosjer kjøpes på refusjon og da ligger det allerede en binding de tre første årene mellom løyvenummer og kjennemerke.
- Det bør vurderes å regulere bransjen i henhold til arbeidstidsbestemmelsene.

8. Politidirektoratet

For det første gir Politidirektoratet retningslinjer til politidistriktene for praktisering av følgende bestemmelser i yrkestransportloven:

- § 37c – vilkår for tildeling av kjøreseddel – vandelskravet
- § 37d – midlertidig nektelse av kjøreseddel inntil 3 måneder – uavgjorte forhold
- § 37e - beslag av kjøreseddel
- § 37 f, første ledd – tilbakekall av kjøreseddel – manglende edruelighet, pålitelighet, skikkethet
- § 40 – bruksforbud

For det andre behandler Politidirektoratet klager over politiets vedtak om:

- avslag på søknad om erverv av kjøreseddel
- midlertidig nektelse
- tilbakekall etter yrkestransportloven § 37f første ledd
- avslag på søknad om forkortelse av tapsperiode for kjøreseddel fastsatt i dom eller forelegg, jf. yrkestransportloven § 37i annet ledd

For det tredje kan Politidirektoratet med hjemmel i yrkestransportloven § 37h annet ledd gjøre unntak fra reglene i kap. 7a (søknad om dispensasjon fra øvre aldersgrense på 70 år for å inneha kjøreseddel).

9. Oslo kommune

Det er i alt 1780 ordinære drosjeløyver og pr. i dag 370 reserveløyver i Oslo kommune. Saksbehandlingen for drosjeløyver er underlagt byråd for næring og idrett f.o.m. 1. januar 2008. Ansvar for saksbehandlingen ble overført fra Samferdselsetaten til Næringsetaten med virkning fra 1. mars 2008.

Næringsetaten har ansvaret for saksbehandlingen av serverings- og skjenkebevillinger i Oslo kommune. Byrådet er av den oppfatning at flyttingen av drosjesakene vil gi synergieffekter mellom de to områdene. Begge er næringer hvor økonomisk kriminalitet er et fremtredende problem.

Oslo kommune har felles løyvedistrikt og felles drosjereglement med Akershus fylkeskommune. Oslo kommune er løyvemyndighet for de løyvene som tildeles fra Oslo kommune og tilsvarende er Akershus fylkeskommune løyvemyndighet i Akershus. Ordningen med felles løyvedistrikt ble innført permanent fra 1. januar 2000.

I dag er det 6 drosjesentraler i Oslo. Før 1998 var Oslo Taxi eneste drosjesentral i Oslo og drosjenæringen ble regulert gjennom maksimalprisforskriften hjemlet i konkurranseloven. I sak 8/98 vedtok bystyret at det skulle åpnes for adgang til å etablere flere drosjesentraler i Oslo.

Oslo kommune godkjenner bestyrerordninger dersom en løyvehaver er midlertidig ute av stand til selv å lede og drive drosjevirksomheten. Det er pr. i dag i dag 45 godkjente bestyrerordninger.

Tilbakekall av drosjeløyver skjer blant annet ved konkurs, dårligandel, alvorlige klager fra publikum, ulovlige bestyrerforhold og avdekket økonomisk kriminalitet. Løyve tilbakekalles også hvis løyvehaver ikke innleverer etterspurte opplysninger til utarbeidelse av drosjestatistikk, og likeledes hvis løyvehaver har annet hovedyrke enn drosjevirksomheten.

Den 8. mai 2008, i sak 1055, vedtok byrådet å skjerpe vandelskravet ved tildeling av drosjeløyve. Byrådet vedtok samtidig at de som søker om løyve og alle eksisterende løyvehavere skal undertegne erklæring om at taushetsbelagt informasjon kan utleveres fra andre offentlige instanser. Aktuelle opplysninger kan relatere seg til søkers etterlevelse av skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen, samt bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med drift av drosjeløyve.

Byrådet nedsatte en arbeidsgruppe i 2006 for å gjennomgå Oslo kommunes drosjepolitikk og denne arbeidsgruppen avga sin rapport den 15. juni 2006 (nevnt under pkt. 7 Politiet).

Med bakgrunn i at byråd for næring og idrett overtok ansvaret for drosjeløyvene har drosjenæringen i sin helhet blitt gjennomgått. Denne gjennomgangen av drosjeområdet har avdekket et behov for endring i regelverket for drosjenæringen og en endring i Oslo kommunes praksis for tildeling og oppfølging av tildelte løyver. Byrådet vedtok den 5. juni 2008, i sak 117, å fremme sak for bystyret om drosjenæringen og Oslo kommune som løyvemyndighet. Saken er en redegjørelse for gjennomgangen som er foretatt, med byrådets anbefalinger for drosjenæringen. Det er ønskelig med lovendring spesielt med hensyn til vandelskravet i yrkestransportloven og at det inntas en opplysnings- og meldeplikt for andre offentlige instanser i lovverket.

Oslo kommune som løyvemyndighet ser behov for en egen hjemmel til å kunne utføre kontroller av drosjenæringen, herunder sentraler, løyvehavere og sjåfører. Dette etter modell fra alkoholloven hvor bevillingsmyndigheten selv er oppført som kontrollør. Dagens skjenkekontrollører er studenter på Politihøgskolen. I tillegg benyttes enkelte pensjonerte polititjenestemenn.

10. Arbeidsgruppens vurdering

10.1 Tiltak som blant annet kan bidra til en mer rasjonell kontroll

Tiltakene som nevnes i dette avnittet er det for en stor del allerede tatt tak i. Arbeidsgruppen finner likevel grunn til å nevne disse her, ettersom det antas at tiltakene vil kunne bidra til å øke oppdagelsesrisikoen og derved svekke mulighetene for å utføre uregelmessigheter. Dette vil igjen bidra til gjøre kontrollarbeidet mer

effektivt og formålstjenlig. Jo bedre trygghet på kvaliteten av den informasjon mv. som skal kontrolleres, desto mer rasjonelt kan kontrollarbeidet utføres.

- *Innberetningsplikt av totalomsetning fra sentral til skatteetaten*

Skatt Øst arbeider nå med å lage et høringsutkast til Skattedirektoratet (som igjen har fått oppdraget av Finansdepartementet) om endring av ligningsloven slik at drosjesentralene får plikt til å rapportere inn omsetningen til skatteetaten. Rapporteringsplikten vil danne grunnlag for senere kontroll. Det tekniske antas på plass i forhold til datainnsamlingen, men systemene til drosjesentralene og skatteetaten må kunne kommunisere.

- *Innberetningsplikt på den enkelte sjåfør på generert omsetning*

Forslaget er medtatt i samme utkast som beskrevet ovenfor, og vil også utgjøre grunnlag for etterfølgende kontroll NAV har også behov for å innhente disse opplysningene. En slik hjemmel bør nedfelles i folketrygdloven. NAV kan i dag ikke innhente opplysninger fra drosjesentralene, da disse ikke anses som arbeidsgiver.

- *Krav til kontroll av taksametre og strengere krav til taksametre*

Forslaget har nær sammenheng med de to forslagene ovenfor, og er av helt avgjørende betydning i forhold til kvaliteten på de opplysningene som samles inn. Basert på Justervesenets utredning, som er avlevert til Nærings- og handelsdepartementet, er det besluttet at det skal innføres måletekniske krav til taksametre ved slag, installasjon og under bruk, og at det legges opp til årlig, periodisk kontroll av taksametre. Formålet er å gi bedre målenøyaktighet, mer pålitelige data og mindre manipulering og juks. Det skal utarbeides et regelverk for krav til og kontroll med taksametre. Det bemerkes at man i tillegg bør vurdere å regulere at brudd på kravene skal rapporteres til løvvemyndighetene.

- *Oversikt over taksametre*

Den enkelte sentral gjøres ansvarlig for å ha oversikt over i hvilke biler de enkelte taksametrene befinner seg, hvilke inngrep/reparasjoner som er gjort og for å ha et system for dette som er sporbart i ettertid. Det er uklart hvilket regelverk kravene bør tas inn i, men det kan synes nærliggende at forslaget vurderes i sammenheng med oppfølgingen av Justervesenets utredning.

- *Styrke kravene til taksametre*

- Plombering av sentrale steder
- Forbud mot håndholdte terminaler – alle betalinger i drosje skal skje via apparatur som er koblet til taksameteret
- Setekontakter som registrerer når det er passasjerer i bilen

Det er uklart hvilket regelverk kravene bør tas inn i. Først og tredje kulepunkt kan muligens sees i sammenheng med oppfølgingen av Justervesenets utredning. Dersom forslaget om plombering gjennomføres bør en vurdere deltakelse fra Justervesenet på utekontroll for å sjekke at plomberingen er intakt mv. Mulig forbud mot håndholdte terminaler er til vurdering i Samferdselsdepartementet.

- *Rapporteringsplikt for skattemyndighetene til løyvemyndighetene (vesentlige skatte- og avgiftsunndragelser og/eller ulovlig bestyring av løyver)*

Skattedirektoratet har nylig avgitt en uttalelse til Finansdepartementet (antas i forbindelse med departementsgruppen) om dette forslaget. Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet har her et samarbeid.

- *Rapportering fra NAV til løyvemyndigheten*

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer et forslag om at NAV skal underrette løyvemyndigheten om fakta og vedtak som er relevant for innehavelsen av løyvet. Hjemmelen vil eventuelt høre hjemme i folketrygdloven. Det må presiseres hva slags informasjon som er relevant.

- *Endring av ordningen med redusert engangsbetaling for drosjer*

I stedet for eller i tillegg til krav om at kjøretøyet skal brukes som drosje i tre år, stilles det krav til omsetning innenfor et visst tidsrom.

- *Endring av bestyrerordningen*

Jf. tollvesenets problem med hensyn til at løyvehaver (den avgiftspliktige) ikke skal kunne sies å ha utvist uaktsomhet på grunn av manglende oversikt over at bestyrer har opphørt drosjedriften. Ett alternativ kan være en kobling mot driveplikt. Oslo kommune har skjært ned på bestyrermuligheten.

- *Strengere krav til uniformering av drosjer.*

I flere andre land er det stilt krav til drosjenes farge for å synliggjøre kjøretøys art. På denne måten blir det blant annet lettere å kontrollere når disse kjøretøyene blir brukt til privat kjøring. Vilkår for lav avgift er at de skal benyttes til drosjekjøring. Dagens drosjer i Norge skiller seg ikke ut fra andre kjøretøy bortsett fra en lett avtagbar taklampe.

- *Sikrere dokumenter (løyve, kjøreseddel, ID-kort for sjåførene)*

- *Tilknytning løyve mot hvert enkelt kjøretøy, for eksempel føre kjennemerket til kjøretøyet på løyvedokumentet*

- *Løyveregister for hele landet*

- *Nytt kjøreseddelregister*

Samferdselsdepartementet har etablert forprosjekt som etter planen skal være ferdig 1. oktober 2008.

- *Oppstartsmekanisme i bilen.*

Sjåføren må være autorisert, og ha en egen kode/autorisasjonsnøkkel som må aktiveres når arbeidsskiftet påbegynnes.

- *Vurdere endring i regelverket om løyver/kjøresedler*

Samferdselsdepartementet er regelverkseier, og Justisdepartementet har oversendt en betenkning om praksis og regelverket om kjøresedler til Samferdselsdepartementet med anmodning om oppstart av en arbeidsgruppe.

- *Vurdere å gi Oslo kommune hjemmel for å kunne utføre kontroll på egenhånd som løyvemyndighet.*

10.2 Samordning av utekontroller

Arbeidsgruppen er bedt særskilt om å vurdere eventuell etablering av felles operasjonssentral for de ulike etater som deltar på utekontroll, det vil si kontroll som gjennomføres ved at kontrolløren fysisk er tilstede ved drosjen som kontrolleres.

Det er i dag ingen etablert praksis for samordning av utekontroll, selv om det forekommer enkelte fellesaksjoner. Det synes derfor å foreligge et potensiale i å utvikle omfanget av kontrollsamarbeid.

En samlet arbeidsgruppe foreslår en samordnet, tverrfaglig og felles strukturert kontroll på linje med "Mattilsyns-modellen". Det foreslås således et tett samarbeid, men ikke et permanent kontrollorgan. Ved et mer "ad hoc"-basert samarbeid antas det at ressursene vil kunne utnyttes bedre. Gjennom samarbeidende møter i forkant vil en sammen kunne vurdere når behovet for kontroll er størst/gunstigst. Videre vises det til at behovet på landsbasis i perioder vil være varierende. En slik samarbeidsmodell bør forankres lokalt. Det er i de største byene, med et visst antall av løyver, at et slikt kontrollsamarbeid er aktuelt. På denne bakgrunn antas det at et slikt samarbeid er den mest realistiske formen og at det vil gi ønsket effekt, ikke minst preventivt. Det bemerkes at eksempelvis trafikkpoltiet og toll i dag har andre felles kontroller basert på et uformelt samarbeid.

Imidlertid synes det hensiktsmessig at de ulike etater peker ut enkeltpersoner til arbeidet, således at man oppretter et forum med kontaktpersoner i de aktuelle instanser. Dette vil sikre at saksfeltet gis den nødvendige prioritet. I tillegg vil dette sikre en viss kontinuitet og stabilitet, samt forhindre at ansvaret avhenger av mer tilfeldige initiativer.

Møtene mellom de ulike kontaktpersonene bør ha en viss kontinuitet, slik at man sikrer at alle er oppdatert på hva som skjer i bransjen og miljøet". I en oppstartsfase bør møtehyppigheten være kvartalsvis, og hvert enkelt medlem (etat) av forumet må gis mulighet til å innkalle de andre utover disse faste møtene ved behov. På sikt kan det være grunn til å redusere antallet faste møter på årsbasis til ett hvert halvår. Av notoritetshensyn skal det føres protokoll fra møtene.

Det anbefales at det etableres rapporteringsrutiner til sentrale myndigheter som derav kan føre kontroll med at samarbeidet fungerer formålstjenlig. Arbeidsgruppen anser det

som mest naturlig at rapporteringen skjer til Samferdselsdepartementet, som koordineringsansvarlig for arbeidet med tiltak rettet mot drosjenæringen.

Når det gjelder gjennomføringen av selve kontrollen, så er det ønskelig å ha flest mulig etater ute samtidig, men kontrollen skal foretas på egen etats vegne. De nærmere detaljer bør fastsettes fra gang til gang gjennom samarbeidsmøter. I utgangspunktet er følgende etater aktuelle deltakere på utekontrollen: politiet, tollvesenet, vegmyndighetene, skatteetaten, NAV, løvemyndighetene og Justervesenet. Det bør likevel være mulig å gjennomføre utekontroller uten at alle etatene er tilstede. NAV har for eksempel fremhevet at det holder å få informasjon om hvem som er påtruffet, for å følge opp i forhold til sitt ansvarsområde. Deltakelse bør overlates til planleggingen av den enkelte kontroll. I samme fora bør det også avtales hvem av kontrollørene som skal be om hva, slik at kontrollen flyter uten at personene blir avkrevd samme informasjon av ulike etater.

Det er viktig med god informasjonsflyt på slike kontroller. De ulike aktørene må dele den informasjonen de har såfremt taushetsplikten ikke er til hinder for det. Det bør uansett være adgang til å dele informasjonen i kontrollgruppen i den forstand at dersom den ene kontrollinstans mottar opplysninger en ser har betydning for andre samarbeidende kontrollinstanser må disse kunne gis videre i form av tips om å sjekke nærmere. Det er naturligvis også en forutsetning for godt samarbeid at adgangen til å dele informasjon også gjelder ved de samarbeidende møtene.

Kontrollhyppigheten, samt tid og sted for kontrollen må varieres. I tillegg bør nok den enkelte kontroll innebære forflytning underveis. Kontroll på ett sted antas fort å ville spre seg til de som skal kontrolleres.

10.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.3.1 Skatteetaten

For skatteetatens del antas det at en organisering hvor faste kontaktpersoner deltar i møter med andre berørte etater noen ganger i løpet av et år, i tillegg til at flere deltar under utekontroll "aksjoner", ikke å ville medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Det vil medgå ressurser under selve kontrollen og til bearbeiding av resultatene i etterkant. For at en slik organisering skal være mest mulig effektiv er det etter skatteetatens oppfatning viktig at de regelendringer som er foreslått blir gjennomført, herunder opphevelse av taushetsplikt mellom de involverte etater. I tillegg er det viktig at de involverte etatene raskt gjør bruk av sine sanksjoner når eventuelle brudd avdekkes. Slike uforutsette kontroller vil da kunne virke preventivt ovenfor bransjen slik at det ikke kan ses bort fra at det totalt sett spares ressurser ved at det ikke vil være nødvendig med så stor kontrollinnsats ovenfor drosjebransjen som man har hatt de senere årene.

10.3.2 Tollvesenet

På bakgrunn av at tollvesenet har omfattende kontrollvirksomhet i forbindelse med engangsavgift og andre avgifter allerede, antas forslagene om samarbeidskontroller ikke å medføre noen større økonomiske konsekvenser. Etablering av en rapporteringsplikt vil derimot medføre både økonomiske og administrative konsekvenser for tollvesenet. Det samme gjelder ved forespørsler fra andre myndigheter, og spesielt løyvemyndighetene, om utlevering av opplysninger. En fastsettelse av hvor store økonomiske og administrative ressurser som må avsettes er imidlertid vanskelig å anslå da det vil avhenge av omfanget.

10.3.3 Oslo kommune

Flere av arbeidsgruppens tiltak vil føre med seg betydelige økonomiske konsekvenser for Oslo kommune som løyvemyndighet. Oslo kommune anser at det vil være naturlig at drosjenæringen selv, herunder drosjesentraler og løyvehaver, tar deler av utgiftene ved gebyr eller lignende. Til sammenligning utregnes alkohollovens bevillingsgebyr etter en gitt sats i forhold til liter alkohol solgt pr. år, med et minimums gebyr pr. år på kr. 1 200 for salg og kr. 3 500 for skjenking.

En opplysnings- og informasjonsplikt fra andre offentlige instanser til løyvemyndighetene vil ha økonomiske konsekvenser for Oslo kommune i forbindelse med den saksbehandlingen håndteringen av slike opplysninger vil medføre.

Oslo kommune vil ha utgifter hvis egne skjenkekontrollører skal foreta kontroller av drosjer og hvis kommunen skal delta i felles kontroller. Omfanget av utgiftene vil være avhengig av hyppigheten av kontrollene og antall kontroller, herunder bruk av personell både til kontroll, rapportskriving og saksbehandling i etterkant.

Til sammenligning fra skjenkekontroller:

Pr. i dag er det 1038 skjenkebevillinger og 358 salgsbevillinger i Oslo kommune.

Antall kontroller (salg og skjenk) 2007: 6753

Årlig utgift kontrollører (lønn + varer og tjenester): 2 193 000

Årsbudsjett kontrollseksjonen: 3 804 500

Oslo kommune vil ha utgifter i forbindelse med endring av selve løyvedokumentet.

10.3.4. De øvrige

Det antas at ikke forslagene vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for politiet, NAV og Statens vegvesen.