



Arbeidstilsynet

VÅR DATO
23.05.2016
DERES DATO

VÅR REFERANSE
2016/13220 354212/2016
DERES REFERANSE

1

VÅR SAKSBEHANDLER
Pia Strand tlf 992 32 791
Brit Nese Wetteland
Yvonne Kirkerød
Knut Andreas Lervåg

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

ARBEIDSTILSYNETS INNSPILL TIL HØRING AV FORSLAG OM OPPHEVING AV SERVERINGSLOVEN

Arbeidstilsynet viser til Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat med forslag om opphevelse av lov av 13.juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven).

Høringsnotatet peker på at serveringsloven i nåværende form i liten grad bidrar til å oppnå formålet med bl. a. å gi kommunene bedre mulighet til å ha oversikt over næringen, samt å bekjempe kriminalitetsutvikling og motvirke illojal konkurranse. Videre anføres det at loven i liten grad fungerer som et etableringshinder for de useriøse aktørene slik den var tenkt, og at lovens bestemmelser i stor grad ivaretas av annen gjeldene lovgivning som matloven, alkoholloven, arbeidsmiljøloven, straffeloven og skatt- og avgiftslovgivningen.

Arbeidstilsynet har pågående en satsning i bransjen: «Overnatting og servering». Arbeidstilsynet har også tidligere hatt tilsyn med serveringsbransjen både selv og i samarbeid med andre etater. Flere steder er det et samarbeid både med kommunene og andre etater som har vedvart i flere år. Arbeidstilsynet har derfor erfaring med hvordan serveringsloven virker og praktiseres flere steder og hvordan loven kan fungere sammen med øvrig lovgivning overfor næringen. Erfaringene etter tilsyn i bransjen er store variasjoner i arbeidsmiljøstandard og kunnskapsnivå hos arbeidsgiver.

I deler av bransjen er det avdekket mangel på grunnleggende kunnskaper om arbeidsmiljølovgivningen og etterlevelse av denne og at det er et stort informasjonsbehov i næringen om eksisterende regelverk. Av den grunn har Arbeidstilsynet igangsatt et pilotprosjekt med et tilbud om veiledning for virksomheter i bransjen om grunnleggende regler innenfor HMS- og arbeidsmiljølovgivningen.

På tross av at serveringsloven skulle bidra til å bedre forholdene i næringen er Arbeidstilsynets inntrykk at det er i praksis er relativt enkelt å etablere seg innenfor serveringsbransjen for useriøse aktører og at det synes å være få etableringshindringer for disse. Etter vårt syn er det derfor fremdeles grunn til å opprettholde en særlovgivning for serveringsbransjen. Heller enn å oppheve loven, kunne det vært ønskelig med en vurdering av om en mer konsekvent håndheving og praktiseringen av loven samt forbedringer i denne sammenheng, i større grad kunne bidra til resultater mer i tråd med det opprinnelige formålet.

Loven legger opp til et forebyggende system som er organisert på en måte som krever en kombinasjon av en bevillingsordning med bestått etablererprøve og krav om vandel i tilknytning til denne. Videre er det en sanksjonsadgang for Politiet som i henhold til lovens § 20 har en egen hjemmel til stenge virksomheter som driver uten å ha gyldig serveringsbevilling.

Etablererprøve

Forslaget om å oppheve serveringsloven innebærer også at ordningen med etablererprøve bortfaller.



Arbeidstilsynet mener at etablererprøve kan være et godt verktøy for å medvirke til å styre etableringsutviklingen i et sunnere spor. Serveringsloven har en egen forskrift av 18. januar 2000 om etablererprøve for daglig leder av serveringssted, og de krav som stilles til daglig leders kvalifikasjoner. Daglig leder må ha dokumentert kunnskap om økonomistyring og lovgivning av betydning for drift av serveringssteder, herunder serveringsloven, skatte- og avgiftslovgivningen, regnskapslovgivningen, konkurslovgivningen, arbeidsmiljølovgivningen og alkohollovgivningen.

Som Nærings- og fiskeridepartementet også viser til, kjennetegnes sysselsettingen i bransjen av lav gjennomsnittsalder, utstrakt bruk av deltidsarbeid og midlertidig arbeid og en høy andel innvandret og midlertidig utenlandsk arbeidskraft. Dette er grupper av arbeidstakere som har mindre kunnskap om arbeidsliv og arbeidsmiljø, eller er mer utsatte for sosial dumping og utnytting enn andre grupper ansatte.

Erfaringene etter gjennomførte tilsyn er at det mangler tilstrekkelig informasjon og kunnskap om det lovverk Arbeidstilsynet forvalter. Det er ilagt mange pålegg om innhold i arbeidskontrakter, HMS-opplæring av arbeidsgiver, valg av verneombud, overholdelse av arbeidstidsbestemmelser og overtidsgodtgjørelse. Det er liten grunn til å tro at kunnskap om andre myndigheters lovverk er særlig bedre.

Dagens ordning med etablererprøven er en flervalgsprøve og det er kommunen som er ansvarlig for å avholde og å rette prøvene. Det vises i høringsnotatet til en høy strykprosent. Videre fremgår det at språkvansker kan være en medvirkende årsak til den høye strykprosenten. Både læremateriell og prøven er på norsk, og det er ikke tillatt med ordbøker som hjelpemiddel ved prøveavleggelsen.

Arbeidstilsynet anser at en forbedring i gjennomføringen av og innholdet i en etableringsprøve, blant annet slik at den er mulig å avlegge på flere språk, vil kunne være en nyttig og effektiv kanal for kunnskaps- og kompetanseheving. Etablererprøve vil kunne være en god anledning til å gi nye etablerere en samlet oversikt og forståelse for regelverket i denne bransjen.

Serveringsloven § 11 om opplysnings- og meldeplikt

Serveringsloven § 11 har en egen bestemmelse om opplysnings- og meldeplikt.

Kommunene har i § 11 første ledd hjemmel for å kreve opplysninger fra andre myndigheter, uten hinder av taushetsplikt, som de anser nødvendig for å behandle saker som faller inn under loven.

Videre følger det av serveringsloven §11 annet ledd at de samme myndigheter plikter av eget tiltak, og uten hinder av taushetsplikt, å informere kommunen om forhold de har grunn til å anta har vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet eller i vurderingen om en virksomhet bør stenges.

Berørte myndigheter for denne informasjonsutvekslingen er i tillegg til Arbeidstilsynet også Politiet, Skatte- og avgiftsmyndighetene, Tollmyndighetene, Mattilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet.

I forarbeidene¹ til denne hjemmelen fremgår:

«Bestemmelsen pålegger i første ledd politiet, skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene, næringsmiddeltilsynet og Arbeidstilsynet en opplysningsplikt knyttet til forhold de avdekker gjennom sin egen virksomhet som er avgjørende for bevillingsspørsmålet, og som kommunen anser nødvendig for behandlingen av bevillingssaker etter loven. Plikten til å gi opplysninger om denne type forhold går foran den taushetsplikt disse organene måtte ha. Opplysninger som ikke er avgjørende for bevillingsspørsmålet eller nødvendig for kommunens behandling av bevillingssaker, som f.eks

¹ Ot.prp.nr.55 (1996-1997) Om lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven)



Arbeidstilsynets taushetsplikt etter arbeidsmiljøloven § 81 om beskyttelse av kilder, vil ikke vil ikke være unntatt fra taushetsplikt.

Opplysningsplikten utløses ved forespørsel fra bevilningsmyndigheten. Det er kommunen selv som foretar vurderingen av hvilke opplysninger de har behov for. Kommunens behov for opplysninger vil likevel være begrenset til de forhold som er relevante i vurderingen av om lovens krav for å inneha serveringsbevilling er oppfylt (slik som f.eks opplysninger knyttet til vandel og kvalifikasjoner). I forbindelse med vurderingen av om bevilling skal gis, vil det fortrinnsvis være forhold relatert til tidligere drift av næringsvirksomhet som det vil være aktuelt å gi opplysninger om. I forbindelse med vurderingen av om lovens krav er oppfylt i driftsfasen, vil det derimot først og fremst være relevant å gi opplysninger om forhold knyttet til driften av det serveringsstedet bevillingen gjelder for. Bestemmelsen pålegger således ikke disse etatene noen plikt til på eget initiativ å informere kommunen.

Andre ledd oppstiller videre en selvstendig plikt for ovennevnte etater til å melde fra om opplysninger av et mer begrenset omfang enn det som følger av første ledd. Disse etatene skal av eget tiltak og uten hinder av eventuell taushetsplikt informere kommunen om forhold de avdekker gjennom sin virksomhet og som de har grunn til å anta har vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet. Meldeplikten er altså begrenset til forhold «av vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet». Fritaket fra taushetsplikt er følgelig også begrenset til slike opplysninger. De ulike etatene må selv vurdere hva det vil kunne være av vesentlig betydning for bevilingsmyndigheten å kjenne til. Som eksempel på forhold av «vesentlig betydning» kan være opplysninger om at bevillingshaver har begått alvorlige eller gjentatte straffbare brudd på skatte- og avgiftslovgivningen enten i forbindelse med tidligere næringsvirksomhet eller i tilknytning til driften av det aktuelle serveringssted. Videre vil opplysninger om gjentatte eller grove tilfeller av ulovlig omsetning/besittelse av narkotika ved serveringsstedet (eller i forbindelse med tidligere drift av næringsvirksomhet) kunne omfattes av meldeplikten. Dersom politiet avdekker at et serveringssted ved en enkeltanledning har holdt åpent lenger enn det som er tillatt etter åpningstidsbestemmelsene, vil dette på den annen side neppe være et forhold som omfattes av meldeplikten. Skjer dette mer regelmessig, vil det imidlertid lett utgjøre et forhold av vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet som omfattes av meldeplikten.

Opplysnings- og meldeplikten gjelder både opplysninger som kan være aktuelle i forbindelse med behandling av søknad om serveringsbevilling, og forhold som myndighetene blir klar over etter at driften ved serveringsstedet er i gang.

Av *tredje ledd* følger at det kan gis nærmere bestemmelser om opplysnings- og meldeplikten i forskrift. Det kan f.eks være aktuelt å utarbeide nærmere retningslinjer om hvor langt i sin saksbehandling skatte- og avgiftsmyndighetene, politiet eller de øvrige opplysnings- og meldepliktige etatene må ha kommet før de har plikt til å avgi opplysninger til kommunen. Videre kan det være nødvendig å klargjøre hvilken type opplysninger som skal gis, herunder hvilke opplysninger som vil være av «vesentlig betydning» i henhold til andre ledd. Det kan også være behov for regler som bestemmer på hvilken måte opplysningene må være fremkommet for at plikten skal inntre.»

Arbeidstilsynet har ikke mulighet til å hente ut fullstendig informasjon om i hvor ofte kommunene har bedt om konkrete innspill eller i hvor stor, om i noen grad, Arbeidstilsynet av eget initiativ har oversendt informasjon til kommunene.

Siden denne loven trådte i kraft, er samarbeidet mellom kontrolletatene og politi styrket, slik at man bør ta det med i det samlede bilde av om denne bestemmelsen er i tråd med tiden og formålet. Det er også laget en veileder om hvilken type informasjon som kan deles med hvem.²

Øvrig lovgivning

² http://www.nsr-org.no/getfile.php/Dokumenter/Eksterne%20publikasjoner/Veidleder_Taushetsbelagt%20Informasjon_2Opplag_la_v.pdf



Høringen viser til at den øvrige lovgivningen, ved matloven, alkoholloven, arbeidsmiljøloven, straffeloven og skatt- og avgiftslovgivningen ivaretar de hensyn og dekker det som bør reguleres i forbindelse med serveringsvirksomhet.

Høringsnotatet viser også til utfordringer med omgåelse av regelverket i pkt 5.3. Dette er de samme utfordringene man ser også ved håndhevelse av øvrige regelverk. Fordelen ved serveringsloven er derimot at det kan gi kommunene mulighet til å se ulike lovbrudd i sammenheng over tid og å koordinere tiltak for å hindre useriøs virksomhet om benyttet riktig.

Arbeidstilsynet er ikke fullt ut enig med NFDs vurderinger av effekten av serveringsloven, og vil i det følgende kommentere noen av departementets konklusjoner.

Betydelig omfang av serveringssteder startes opp og drives uten serveringsbevilling

Det vises i høringen til at serveringsloven ikke er til hinder for at useriøse aktører kan starte opp serveringsvirksomhet.

Men dersom et serveringssted mangler serveringsbevilling kan det bli stengt på dagen. Serveringsloven kan fungere som et effektivt etableringshinder når den benyttes. Det vises til praksis i Kristiansand kommune, herunder det tverrfaglige samarbeidet i SOS-forum. Dette er også erfaringene etter koordinert tilsynsvirksomhet på serveringssteder i Rogaland og Hordaland. Der ble et stort antall virksomheter stengt grunnet manglende serveringsbevilling i løpet av en to dagers tilsynsaksjon.

Loven og bevillingssystemet i nåværende form bidrar i liten grad til å bekjempe kriminalitet i og i tilknytning til bransjen

Serveringsloven sikrer oversikt over serveringsstedene. Dette bidrar til at det er enkelt å avdekke hvilke serveringssteder som ikke innehar serveringsbevilling.

Arbeidstilsynets tilsynsdatabase baseres på Brønnøysundregisteret. Det gjør også Mattilsynets. I den grad virksomheten ved uhell eller overlegg er registrert feil i Brønnøysundregisteret, eksempelvis feil næringskode eller skjulte underenheter, vil ikke virksomheten dukke opp som potensielt tilsynsobjekt i denne bransjen. I praksis støtter Arbeidstilsynet seg på oversiktene til kommunenes bevillingsmyndighet for å finne de riktige aktørene.

Digital samling og tilgjengeliggjøring av offentlig virksomhetsinformasjon – en forenkling for virksomhetene og myndighetene

Mange virksomheters driftsgrunnlag bygger på privilegier/godkjenninger/bevillinger og lignende. Dette gjelder både serveringsbevilling og skjenkebevilling. Slike privilegier er i utgangspunktet åpen offentlig informasjon, men dette er ikke samlet i noe felles register. Dette har uheldige konsekvenser på flere måter. Kontrollmyndighetene får ikke tilgang til tilstrekkelig informasjon om aktørene til å kontrollere/føre tilsyn. Virksomheter har liten mulighet til å kontrollere egne leverandører. Virksomheter og forbrukere som ønsker å velge bort useriøse aktører har ikke tilgang til tilstrekkelig informasjon til å bidra til å gjøre gode valg.

Det hadde derfor vært en forenkling og understøtte det seriøse arbeidslivet om all informasjon om virksomhetene hadde vært samlet på ett sted og gjort tilgjengelig digitalt. Siden denne informasjonen allerede er meldt inn til ulike myndigheter, burde det kunne finnes en teknologisk løsning som samler informasjonen i sanntid.

Treparts bransjeprogram for uteliv har igangsatt et prosjekt med myndighetssamarbeid knyttet til et digitalt register for bransjen. Målet er å gjøre det enklere både for virksomhetene å registrere seg riktig og for myndighetene å finne riktig informasjon.



Serveringsloven kan fungere som et effektivt etableringshinder og mulighet til å fjerne useriøse aktører i bransjen, og Arbeidstilsynet ber om at man i større grad vurderer hva man mister og forbedringspotensialet i loven innen man opphever den.

Øvrig lovgivning ivaretar ikke i tilstrekkelig grad alle hensyn serveringsloven er tiltenkt å regulere. En opphevelse av serveringsloven vil kunne ha negative konsekvenser for bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og reduksjon av useriøse aktører i bransjen.

Selv om bevillingssystemet ikke er vanntett, har det likevel i noen tilfeller vært avgjørende for å få luket ut uønskede aktører i bransjen.

På denne bakgrunn anbefaler Arbeidstilsynet at man heller ser på en samordning og forenkling av serveringsloven og alkoholloven, ikke en opphevelse av serveringsloven.

Med hilsen
Direktoratet for arbeidstilsynet

Gry Singsaas
avdelingsdirektør, Lov og regelverk
(sign.)

Pia Strand
seniorrådgiver
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Arbeidstilsynet og har derfor ingen signatur.

Til

Statssekretæren, Arbeids- og sosialdepartementet

Høringssak – forslag om å oppheve serveringsloven

Treparts bransjeprogram uteliv leverte i november et innspill vedrørende samordning av regelverk for bransjen. I innspillet ble særlig behovet for samordning av alkoholloven og serveringsloven gjennomgått. Bransjeprogramgruppa redegjorde også for innspillet i møtet med statssekretær Kristian Dahlberg Hauge i januar 2016. I høringssaken vedrørende serveringsloven er det referert til dette innspillet. Gruppa vil presisere at innspillet ikke er en støtte til forslaget om å oppheve serveringsloven.

Teksten i selve anbefalingen starter med:

Treparts bransjeprogram uteliv mener det er behov for et regelverk knyttet til helheten som gjelder drift av serveringsvirksomhet, helst burde det være en felles lov som regulerer serveringsbransjen.

Anbefalingen avsluttes med:

Deltakerne i bransjeprogrammet mener det er et særlig behov for å sikre bedre samsvar mellom bestemmelsene i serveringsloven og alkoholloven, og at disse lovene er utformet slik at de gjør det enklere å følge både for virksomheter og for myndighetene som skal kontrollere at regelverket etterleves.

Den enkelte organisasjon i Treparts bransjeprogram uteliv vil hver for seg behandle høringssaken.

Skien, 20.05.16

Arve Semb Christophersen, leder Treparts bransjeprogram uteliv