



16/12/14

Utredning om norsk serveringsnæring

For Nærings- og fiskeridepartementet

For information on obtaining additional copies, permission to reprint or translate this work, and all other correspondence, please contact:

DAMVAD

info@damvad.com
damvad.com

Copyright 2014

Sammendrag	6
1.1 Servering er en basistjeneste for folk flest	6
1.2 Næringen vokser i takt med norsk fastlandsøkonomi	6
1.3 Husholdningenes etterspørsel veier tyngst	7
1.4 Lavere innovasjonsgrad enn andre næringer	8
1.5 Investeringen har utviklet seg svakere enn annet næringsliv	8
1.6 Personalet er virksomhetenes ansikt	8
1.7 Sysselsetter mange unge, ufaglærte og innvandrere	9
1.8 Utfordringer med å dekke behovet for arbeidskraft	9
1.9 Servering er utsatt for useriøse aktører	9
1.10 Reguleringene kan være en barriere for vekst	10
1.11 Anbefaler forenkling i regelverk og hjelp i etableringsfasen og til kompetansebygging	10
Executive summary	12
2 Problemstilling og datakilder	14
2.1 Problemstilling	14
2.2 Metode	15
2.3 Ansvarsoppgaver i prosjektet	15
2.4 Leserveiledning	15
3 Servering er en basistjeneste for folk flest	17
3.1 En næring med lang historie i alle samfunn	17
3.2 Servering som hoved- eller tilleggsaktivitet	18
3.3 105 000 serveringsjobber i serveringsnæringene	21
3.4 Serveringsnæringene vokser i takt med Fastlands-Norge	21
3.5 Aktivitet i hele landet	24
3.6 Sysselsetting som i sammenlignbare land	26
3.7 Sektor dominert av restaurantdrift, hoteller og bensinstasjoner	27
3.8 Stabil utvikling i restaurantdrift, vekst i kaffebarer	29
3.9 Ulike drivkrefter drar i forskjellig retning	30
4 Nordmenns hverdagsetterspørsel veier tyngst	31
4.1 Nordmenns hverdagsforbruk utgjør to tredeler av samlet serveringsetterspørsel	31
4.2 Kundegrunnlaget øker, og vil fortsette å øke	34
4.3 Økt inntekt gir høyere etterspørsel	39
4.4 Preferansene påvirker virksomhetene	45
5 Relativ lav innovasjonstakt, lønnsomhet og produktivitet	52
5.1 Færre klassiske innovasjoner enn i andre næringer	52
5.2 Stagnerende lønnsomhet	62
5.3 Svak produktivitetsutvikling	67

6	Personalet er virksomhetenes ansikt	71
6.1	Sektor som trenger både kapital, arbeidskraft og råvarer	71
6.2	Vareinnsats betyr mer enn før	73
6.3	Synkende kapitalinvesteringer etter 2007	75
6.4	Ansatte er avgjørende for virksomhetens suksess	78
6.5	Serveringsnæringen er en viktig sysselsetter av unge og ufaglærte	78
6.6	Utskiftning i personalet kan være en utfordring	87
6.7	Mangelen på faglært arbeidskraft	91
7	Omfattende regelverk for å forhindre useriøse aktører og kriminalitet	95
7.1	Flere lover og forskrifter for å forhindre uønsket aktivitet	95
7.2	Fem sentrale tilsynsorganer	99
7.3	Innslag av uønsket atferd	101
7.1	Reguleringene kan også medføre kostnader og være en barriere for vekst	109
8	Anbefaler forenkling i regelverk og hjelp i etableringsfasen og til kompetansebygging	114
8.1	Serveringsloven bør forenkles	114
8.2	Hjelp til innovasjon og oppstartsvirksomheter	115
8.3	Styrke kompetanse i og rekrutteringen til næringen	115
8.4	Arbeidet mot regelbrudd og kriminalitet må fortsette, men omfanget må kartlegges bedre	116
Kilder		117
Vedlegg 1 Avgrensning av næringen		121
Vedlegg 2 Sentrale lover		128
8.5	Serveringslov – for å sikre forsvarlig forretningsdrift	128
8.6	Alkoholoven regulerer servering av alkoholholdig drikk	130
8.7	Vaktvirksomhetsloven	133
8.8	Næringsmiddelovgivningen for å sikre trygg mat	135
8.9	Arbeidsmiljøloven	138
8.10	Merverdiavgiftsloven	140
Vedlegg 3 Intervjuobjekter		142
Vedlegg 4 Deltagere i referansegruppen		143
Vedlegg 5 Store aktører i serveringsnæringen		144

Sammendrag

Denne rapporten presenterer en analyse av norsk serveringsnæring. Rapporten er utarbeidet av DAMVAD Norge, i samarbeid med Samfunnsøkonomisk analyse, Advokatselskapet Bull & Co. og professor Reidar Johan Mykletun fra Norsk Hotellhøyskole ved Universitetet i Stavanger, og på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet.

Rapporten gir et bilde av serveringsnæringens samfunnsmessige betydning og danner grunnlag for videre næringspolitikk relevant for serveringsnæringen. I rapporten presenteres økonomiske nøkkeltall, drivkrefter og utfordringer med implikasjoner for relevante grep både fra næringen selv og i form av myndighetenes rammebetingelser. Rapporten tar for seg næringsrelaterte spørsmål og omfatter ikke matsikkerhet som eget tema.

1.1 Servering er en basistjeneste for folk flest

Serveringsvirksomheter dekker grunnleggende samfunnsmessige behov for tilberedt mat og drikke og sosialt samvær. Mange serveringssteder er også viktige formidlere av lokal og nasjonal kultur. Det er god grunn til å anta at behovet for slike tjenester vil vedvare i overskuelig framtid.

Utover å dekke menneskelige og kulturelle behov, skaper serveringsvirksomhetene økonomiske verdier i hele landet.

1.2 Næringen vokser i takt med norsk fastlandsøkonomi

Dagligtale, næringsstatistikk og juridiske dokumenter omtaler ikke serveringsvirksomhet helt på samme måte. For å levere en robust kartlegging og analyse av en næringens utvikling er det behov for å avgrense næringen slik at utviklingen kan følges

over tid. Avgrensningen blir best ved å ta utgangspunkt i norsk standard for næringsgruppering.

Vi har definert serveringssektoren til å bestå av næringer med servering som kjerneaktivitet (næringskode 56), samt utvalgte næringer med servering som viktig komplementær virksomhet (omtalt som komplementær A) og som tilleggsvirksomhet (omtalt som komplementær B).

FIGUR 0.1
Definisjon av serveringssektoren



Kilde: DAMVAD

Samlet sysselsetting innenfor disse tre næringene var 130 000 i 2013. Ettersom ikke alle sysselsatte faktisk arbeider med servering, er antall sysselsatte som arbeider med servering i Norge anslått til 105 000. Vi har anslått at om lag 100 000 sysselsatte er omfattet av serveringsloven.

Serveringsnæringen, definert som næringskode 56, står for om lag to prosent av norsk sysselsetting og én prosent av norsk verdiskaping. Andelen i Norge ligger omtrent på linje med andre land. I enkelte

land, der serveringsaktiviteter og reiseliv har særlig stor kulturell og næringsmessig betydning, ligger andelen sysselsatte noe høyere enn i Norge.

Serveringsnæringsens økonomiske betydning holder seg meget stabil over tid. Både sysselsetting og verdiskaping vokser i takt med norsk fastlandsøkonomi.

Vi finner serveringsvirksomhet i hele landet. Antall sysselsatte er høyst i sentrale strøk, men serveringssektorens relative betydning er størst i handelssentra og reiselivsdestinasjoner.

Serveringssektoren domineres av næringsundergruppene restauranter og kafeer etterfulgt av hoteller og bensinstasjoner. Mange andre mindre næringsundergrupper er imidlertid også en del av hva vi kan kalle en stor serveringssektor.

1.3 Husholdningenes etterspørsel veier tyngst

Norske husholdninger, turister og virksomheter etterspør serveringstjenester, men det er husholdningenes forbruk som er viktigst. Vi anslår at over to tredeler av samlet etterspørsel etter serveringstjenester kommer fra nordmenns hverdagsforbruk. Resten fordeler seg på nordmenns forbruk i turist-sammenheng i Norge, utlendingers turistkonsum i Norge og næringslivets serveringsetterspørsel.

Utviklingen i serveringssektoren er følgelig preget av de drivkreftene som påvirker husholdningens forbruk. Tre forhold er særlig framtreddende: utvikling i kundegrunnlaget, kundenes kjøpekraft, og kundenes preferanser.

Den sterke befolkningsveksten og urbaniseringen vi har sett i Norge de senere år, har medført økt etterspørsel etter serveringstjenester, i absolutte tall.

Økende sentralisering gir også stordriftsfordeler ved at flere mennesker som bor tett gir både økte muligheter til kostnadseffektive serveringsløsninger og flere nisjeprodukter.

Befolkningssammensetningen (det vil si sammensetninger i husholdninger og inntektsgrupper) har også betydning. De mest velstående bruker mer penger på serveringstjenester enn lavinntektsgrupper, men andelen av inntekten som brukes på serveringstjenester er relativt lik. Tilsvarende ser vi også en utjevning i andelen av inntekten som brukes på serveringstjenester for ulike typer av husholdninger.

Andelen av inntekten husholdningene bruker på serveringstjenester har vært relativt stabil de siste ti år. Dette, og også vitenskapelige studier, vitner om at serveringstjenester ikke er et inntektselastisk gode, men et normalt gode der forbruket vokser i takt med inntekten. I Norge er det særlig boligkonsum og utenlandsreiser som har vokst sterkere enn veksten i inntekt de siste år.

Det er dermed grunn til å anta at fortsatt realvekst i husholdningenes inntekter vil gi tilsvarende vekst i etterspørsel etter serveringstjenester.

Kultur, moter og trender har også betydning for etterspørselen. Slike forhold gjør seg i mindre grad gjeldene på makronivå, men har betydning for hvilke *typer* serveringstjenester som blir etterspurt, eksemplifisert gjennom veksten i kaffebarer og sushirestauranter. Preferansene endres ikke minst som følge av at nordmenn reiser mye mer nå enn tidligere noe som har gitt økt kunnskap og ønsker om internasjonal mat, stort utvalg og mat av høy kvalitet. De samme trendene gjør seg gjeldende også for turisters og næringslivets preferanser.

Slike trender får betydning for utviklingen i og mellom de ulike næringsundergruppene. Selv om sektoren totalt sett framstår som stabil, vil de enkelte næringsundergruppene og virksomhetenes vekst avhenge av virksomhetenes evne til å treffe de behov og preferanser som kundene har.

1.4 Lavere innovasjonsgrad enn andre næringer

De siste tiårenes introduksjon av kaffebarer og sushibarer er eksempler på innovasjoner i serveringsnæringen. Både SSBs innovasjonsundersøkelse og våre intervjuer viser at mange serveringsvirksomheter er innovative og gjennomfører forskjellige typer innovasjoner

Likevel introduserer serveringsnæringen færre innovasjoner i klassisk forstand enn mange andre næringer. Både norske og internasjonale innovasjonsundersøkelser understøtter dette. Også entreprenørskapsnivået er lavere enn i andre tjenestenæringer.

Serveringsvirksomheter er spesielt innovative gjennom å introdusere ulike markedsmessige innovasjoner. Innovasjon i markedsføring og innovasjon i organisering er på nivå med eller mer vanlig enn i andre næringer. Disse formene for innovasjon kommer blant annet til uttrykk gjennom økt bruk av sosiale medier, organisasjonsendringer og nye måter å ta ut stordriftsfordeler på.

Serveringsnæringen er preget av lavere lønnsomhet og produktivitet enn mange andre næringer. Det er imidlertid store forskjeller mellom serveringsbedrifter, både geografisk og mellom de ulike næringsundergruppene. Catering og kantinevirksomheter har for eksempel både bedre lønnsomhet og produktivitet enn restauranter, puber og barer ellers. De førstnevnte næringsundergruppene har blant

annet større mulighet (og evne) til å ta ut stordriftsfordeler i produksjon, innkjøp og administrasjon enn andre deler av serveringsnæringen.

Når relativt lavt nivå på innovasjon og entreprenørskap og relativt lavt lønnsomhet sees i sammenheng, er det grunn til å anta at lønnsomhet og produktivitet kan økes dersom nyskappingsaktiviteten i næringen øker. Vi ser en gradvis utvikling i retning av større forretningssystemer i de ulike serveringsundernæringene. Det kan antas at slike grupperinger lettere enn små foretak kan realisere produktivetsfremmende systemendringer.

1.5 Investeringen har utviklet seg svakere enn annet næringsliv

Investeringene i serveringssektoren har etter finanskrisen utviklet seg svakere enn norsk næringsliv for øvrig. Tidligere utviklet investeringene i overnattings- og serveringsnæringene seg mer likt øvrig næringsliv. Lavere investeringstakt skyldes trolig både mindre tro på markedsmuligheten blant investorer og at nye investeringer heller arter seg som vedlikeholdsinvesteringer i eksisterende virksomheter enn oppbygging av nye.

1.6 Personalet er virksomhetenes ansikt

Serveringsnæringene er arbeidsintensive næringer, i likhet med andre tjenestenæringer. Lønnskostnadene utgjorde 36 prosent i overnattings- og serveringsvirksomhet i 2013, mot 27 prosent for Fastlands-Norge utenom offentlig forvaltning. Datagrunnlaget gjør at vi må se på overnattings- og serveringsnæringen samlet.

Hvordan personalet løser selve serveringsoppgaven påvirker gjenkjøp og omdømme til virksomheten. Slik er personalet en kritisk suksessfaktor for virksomhetene.

1.7 Sysselsetter mange unge, ufaglærte og innvandrere

Serveringsnæringen er kjennetegnet ved lav gjennomsnittsalder, utstrakt bruk av deltidsarbeid og midlertidig arbeid, og høy andel ikke-norsk arbeidskraft.

Mens det over tid har vært lite endringer i alderssammensetningen, kjønnsfordeling og sykefravær, har bruken av arbeidstakere med utenlandsk bakgrunn økt betraktelig. Veksten i andelen med utenlandsk bakgrunn var klart høyere innen serveringsnæringen enn i økonomien samlet (opp fra 22 prosent i 2003 til 40 prosent i 2013).

Serveringsnæringen er en næring med relativt lav grad av formell kompetanse. Det at mange sysselsatte er registrert med lav formell utdanning, er i stor grad uttrykk for samme drivkrefter som gjør at mange sysselsatte er unge eller arbeider deltid. Næringen en god vei inn i arbeidsmarkedet for mange som vil arbeide, men ikke har formelle kvalifikasjoner andre næringer krever. For virksomhetene kan det imidlertid være utfordrende om det samlede utdanningsnivået blir for lavt.

1.8 Utfordringer med å dekke behovet for arbeidskraft

Serveringsnæringen har på linje med mange andre norske næringer utfordringer med å få tak i kompetent arbeidskraft. For serveringsnæringen handler det primært om vanskeligheter med å rekruttere og holde på medarbeidere med fagbrev (særlig kokker). Behovet for arbeidskraft har til nå blitt dekket opp av innvandring og midlertid utenlandsk arbeidskraft. Lavere forventet innvandring framover og da-

lende interesse blant unge i Norge for serveringsfaglig utdanning er en potensiell utfordring for framtidig vekst i næringen.

1.9 Servering er utsatt for useriøse aktører

Serveringsnæringen blir ofte omtalt som en næring særlig utsatt for ulike former for kriminalitet. Følgelig er næringen gjenstand for særlig regulering.

Useriøs og til tider lovstridig næringsaktivitet, herunder svart arbeid, konkurskriminalitet, skatte- og avgiftsunndragelser og annen økonomisk kriminalitet, kan ha negative konsekvenser både for ansatte og kunder. Innslag av useriøse aktører kan også være en av grunnene til at lønnsomheten og verdiskapingen framstår som relativt lav i deler av næringen. Gjennom kontroller fra myndighetene avdekkes det både kriminelle forhold blant mange aktører i næringen, og mindre forseelser eller brudd på tilsynsbestemmelser.

Tallene er likevel ikke entydige på at kriminalitet er et større problem i serveringsnæringen generelt enn i andre næringer. Enkelte deler av bransjen har et stort innslag av kriminalitet. Dette gjelder særlig virksomheter omtalt som «utelivsbransjen». De dataene som vi har fått tilgang på, tyder likevel ikke på at serveringsnæringen er mer preget av kriminalitet og lovbrudd enn flere andre utsatte næringer. Data indikerer dessuten at utviklingen går i retning av mindre kriminalitet. For næringen er det også uheldig dersom regelbrudd med helt ulike karakterer samlet omtales som økonomisk kriminalitet.

1.10 Reguleringene kan være en barriere for vekst

I forsøket på å redusere lovbrudd er det implementert lover og tiltak særlig rettet mot denne serveringsnæringen. Særlig viktig er serveringsloven, alkoholloven, næringsmiddeloven og arbeidsmiljøloven. Disse treffer store deler av serveringssektoren. Reguleringene kommer i tillegg til andre lover som gjelder for generell næringsvirksomhet. De mange lovene som serveringsnæringene er omfattet av gir også mange tilsynsmyndigheter som kontrollerer virksomhetene.

Både seriøse og useriøse virksomheter kan oppleve de mange reguleringene som kostnadmessig belastende og som en barriere for entreprenørskap og innovasjon. Våre intervju viser store ulikheter i hvilke deler av rammebetingelsene som oppleves som mest veksthemmende. Imidlertid synes det å være stor enighet i at omfanget av reguleringer er for stort, at næringen mangler forutsigbarhet og at det er stor usikkerhet knyttet til effekten av serveringsloven.

Framtidig verdiskaping i næringen krever en kontinuerlig balanse mellom kriminalitetshemmende tiltak og næringsfremmende rammebetingelser.

1.11 Anbefaler forenkling i regelverk og hjelp i etableringsfasen og til kompetansebygging

Serveringsvirksomhet er en sentral del av moderne økonomier og et viktig velferdsgode for alle deler av samfunnet. Samtidig spiller næringen en sentral rolle for sysselsetting og verdiskaping i hele landet og for store grupper med lite formell utdanning. Svak produktivitetsutvikling kan undergrave næringens viktige samfunnsmessige rolle. Ansvar for framtidig vekst og verdiskaping i næringen er først

og fremst næringens eget, gjennom å tilby tjenester som treffer det mangfold av behov som kundene har, og å sikre lønnsomhet og innovasjon i egen virksomhet.

Imidlertid kan myndigheter og interesseorganisasjoner bidra til å stimulere næringen til entreprenørskap, innovasjon og kompetanseheving.

Både entreprenørskap og utvikling av nye konsepter og nye markedsføringsmetoder er viktige innovasjonsformer i serveringsnæringen. Enklere etableringsvilkår kan bidra til å fremme innovasjon, og dermed også til å gi arbeid til alle typer arbeidskraft og legge til rette for et bredt tilbud.

I forslaget til statsbudsjettet for 2015 har regjeringen foreslått å styrke den landsdekkende ordningen med etablerertilskudd. Analysen i dette prosjektet tyder på at dette er en satsing som kan være spesielt viktig for entreprenørskap og innovasjon i serveringsnæringen.

Viktigere er det å forenkle den samlede reguleringsmengden næringen må forholde seg til. Flere reguleringer framstår som unødige, fordyrende og hemmende for oppstart av nye virksomheter. Serveringsloven synes spesielt ikke å treffe formålet. Loven innebærer kostbar ressursbruk for virksomheter, særlig gjennom forsinkelse og håndteringskostnader. Loven medfører også håndteringskostnader for kommuner og for sentrale myndigheter. Gevinstene synes mindre opplagt. Et forslag til justering av serveringsloven kan være at den begrenses til virksomheter som trenger skjenkebevilling, og at saksbehandlingen følger denne. Alternativt at loven samordnes med næringsmiddeloven som Mattilsynet har ansvaret for.

Videre vil det også være en fordel med tettere koordinering mellom ulike departement og tilsyn, særlig

i forkant av nye reguleringer slik at belastningen for næringen blir minst mulig.

Mange virksomheter i næringen sliter med rekruttering. I likhet med flere andre næringer har serveringsnæringen et stort behov for fagarbeidere. Både næringsspesifikke og generelle tiltak for å øke interessen for og gjennomføringen av fagutdanningen synes viktig for å realisere potensiell vekst framover. Virksomheter kan sammen med myndigheter og organisasjoner jobbe for å heve statusen på fagutdanningen og arbeide for bedre og flere lærlingeplasser. Vår vurdering er at dette arbeidet er viktig for at næringen skal fylle sin samfunnsmessige rolle.

Næringen har over lang tid vært svekket av en opplevelse av et relativt høyt innslag av uønsket atferd og kriminalitet. Dette er problematisk for samfunnet, eksempelvis i lys av den viktige rollen næringen har som port til arbeidsmarkedet for unge. Useriøse aktører trekker også ned lønnsomhetsutviklingen til seriøse virksomheter.

Utviklingen i retning av en mer profesjonell næring, mindre bruk av kontanter o.a. kan tyde på en positiv utvikling. Data for ulike typer lovbrudd synes å underbygge dette. Næringen synes ikke å være mer belastet enn andre næringer, og vi anbefaler derfor ikke iverksetting av nye tiltak. Like fullt er det viktig at det allerede pågående arbeidet for å bekjempe kriminalitet fortsetter.

Samtidig er det klart at datagrunnlaget for kriminalitet er utilgjengelig og mangelfullt. Vi anbefaler derfor å styrke og samordne statistikkproduksjon innenfor økonomisk kriminalitet slik at arbeidet kan målrettes bedre.

Executive summary

This report presents an analysis of the Norwegian food and beverage service sector. The analysis has been carried out by DAMVAD in collaboration with Samfunnsøkonomisk analyse, Bull & Co Law Firm and professor Reidar Johan Mykletun from the University of Stavanger. The report was contracted by the Norwegian Ministry of Trade, Industry, and Fisheries. The report maps and presents the food and beverage service sector in numbers and figures, and analyses it in relation to the rest of the economy. The purpose of the analysis is to present the role of this particular sector in the economy as a whole, and to enable more targeted and well informed policies and strategies. The analysis concentrates on commercial aspects and does not explicitly cover food safety issues.

Food and beverage service activities are found throughout the entire country. The number of employees is highest in the most urban regions, but the industries relative importance is greatest in districts, especially centers of commerce or tourism destinations. Food and beverage services constitute a basic service with demand likely to subsist in the foreseeable future.

In this report, we have defined the food and beverage service industries to consist of the activities covered by NACE code 56 and other industries for which food and beverage service activities are an important part of the overall activity. A total of 130 000 were employed in these industries in 2013. We estimate total employment within food and beverage service activities to be 105 000, as not all work with food and beverage service activities directly. The major sub-industries within these industries are restaurants and cafés, followed by hotels and retail sale of automobile fuel in specialized stores.

The food and beverage service industry's economic significance remains stable over time. Both employment and gross product grows as the Norwegian mainland economy grows. Norwegian households, tourists and businesses demand food and beverage services. Over two-thirds of overall demand for such services comes from households. Industry growth will thus, in particular, be driven by the factors that affect household demand. Development in the customer base i.e. population growth and urbanization, customer purchasing power and changes in customer preferences, all constitute important drivers of growth.

The industry is characterized by less innovation and lower profitability and productivity than many other industries. However, there are major differences between the various companies and sub-sectors.

The food and beverage service industries are labor-intensive industries, like other service industries. Wage costs accounted for 36 percent of total cost in 2013, compared to 27 percent in the rest of the mainland economy.

The industry is also characterized by low average age, extensive use of part-time and temporary labor, and a high proportion of non-Norwegian labor. While there has been little change in age and gender distribution over time, the use of labor with foreign background has increased significantly.

The food and beverage service industry, like many other Norwegian industries, experiences difficulties recruiting sufficient numbers of skilled staff. The need for skilled labor has for the last years been covered by immigration and foreign labor, however, lower expected immigration and declining interest among young people in Norway can challenge future growth in the industry.

The industry is often associated with criminal and undesirable behavior. As a result, food and beverage services are extensively regulated. Some studies indicate that this type of behavior does occur, however, not enough information is available to actually confirm that this industry is more prone to crime than other industries. On the contrary, data indicates a decline in criminal behavior and a level similar to a number of other sectors.

The responsibility for future growth and value creation is primarily within the industry's own responsibility, by providing services that meet the preferences and ensuring profitability and innovation in own business. Yet governments and interest groups can help stimulate entrepreneurship, innovation and competence building. Most importantly, we recommend simplifying the regulations that the industry need to adhere to. Some regulations seem unnecessarily costly and burdensome. We particularly recommend a simplification of the law for food and beverage service activities ("Serveringsloven"). We also recommend strengthening and coordinating the production of data on economic crime so that the crime related work can be more effective and targeted.

2 Problemstilling og datakilder

I dette kapittelet går vi igjennom oppdragets bakgrunn og problemstilling, samt vår analytiske tilnærming til oppgaven.

Formålet med analysen er å gi en faktabeskrivelse av norsk serveringsnæring, herunder beskrivelse av næringens omfang, betydning og utvikling. Videre skal vi å gi et analytisk grunnlag for forslag til endring eller videreføring i rammebetingelser og tiltak som kan bidra til økt vekst og verdiskaping i serveringsnæringen.

Rapporten har fokus på næringsrelaterte spørsmål og omfatter ikke matsikkerhet som eget tema. Offentlig statistikk, intervju og offentlige dokumenter (herunder vitenskapelige publikasjoner og sentrale lover) har vært de sentrale datakildene i prosjektet.

En referansegruppe med representanter fra ulike departement, interesseorganisasjoner og virksomheter har fulgt prosjektet.

Oppgaven er løst av DAMVAD Norge i samarbeid med Samfunnsøkonomisk analyse, Advokatselskapet Bull & Co og professor Reidar Johan Mykletun fra Norsk Hotellhøyskole ved Universitetet i Stavanger. DAMVAD Norge har hatt prosjektlederansvaret og ansvaret for den endelige leveransen.

2.1 Problemstilling

Oppdraget har gått ut på å vurdere serveringsnæringens omfang, betydning og utvikling. Analysen skal også vurdere om det er grunnlag for endringer i rammebetingelser eller tiltak som kan bidra til økt vekst og verdiskaping i serveringsnæringen.

Den sentrale problemstillingen er:

Hva kjennetegner serveringsnæringen og utviklingen i næringen? Hva kan gjøres for å bidra til økt vekst og verdiskaping i serveringsnæringen?

For å belyse den sentrale problemstillingen har vi sett på:

Trender: Serveringsnæringens utvikling langs nøkkelindikatorer som sysselsetting, verdiskaping, lønnsomhet, produktivitet, konkurser, kostnadskomponenter, eierskap og finansieringsstruktur. Serveringsnæringen er sammenlignet med tilsvarende utvikling i norsk industri, varehandel og Fastlands-Norge.

Drivkrefter: Hvilke drivkrefter har betydning for næringens utvikling og hvordan kan utviklingstrekkene tenkes å påvirke veksten og strukturutviklingen i årene framover?

Rammevilkår: Hvordan påvirker eksterne rammebetingelser som lovverk og arbeidsmarked serveringsnæringen? Kriminalitetsbildet og koblingen til gjeldende regelverk og tiltak vurderes også.

Utredningen tar for seg serveringsnæringen som næring og omfatter ikke matsikkerhet som eget tema.

2.2 Metode

Utredningen bygger i all hovedsak på tre datakilder.

Offentlig tilgjengelig statistikk har vært viktig som datagrunnlag. Nærings-, kompetanse- og foretaksdata fra SSB er benyttet for å beskrive struktur og utvikling i serveringsnæringen og andre næringer som serveringsnæringen kan sammenlignes med. Data er koblet til økonomisk teori for å teste ut hvilke drivkrefter som framstår som særlig viktige for å forklare den utviklingen vi ser.

Videre har vi intervjuet representanter for ulike deler av serveringsnæringen for å få utdypende innsikt i hvilke drivere og trender som påvirker etterspørsel og tilbud mest. Intervjuene har også gitt informasjon om hvilke rammebetingelser som er særlig viktige for næringen. Vi har intervjuet bransjeorganisasjoner, enkeltaktører og representanter fra offentlige aktører. En samlet liste over intervjuobjektene presenteres i vedlegg 3.

Analysen bygger også på sentrale dokumenter, herunder forskning og tidligere analyser som omhandler serveringsnæringen. Som en del av dokumentstudiene har vi også gjennomgått lovene som utgjør de viktigste juridiske rammebetingelsene for serveringsnæringen.

For å sikre en robust analyse av serveringsnæringen har det vært nødvendig å avgrense serveringsvirksomhet fra annen virksomhet. Vår avgrensning av næringen er nærmere beskrevet i kapittel 3.2 og i vedlegg 1.

Prosjektgruppen har gjennom prosjektet hatt en konstruktiv og løpende dialog med Nærings- og fiskeridepartementet og en referansegruppe bestående av aktører som har inngående kunnskap og erfaring om og fra serveringsnæringen. Formålet

med referansegruppen har vært å legge til rette for gjensidig dialog og læring mellom interessentene, kvalitetssikre funn og metodiske tilnærminger, og forankre anbefalinger.

En samlet liste over deltakerne i referansegruppen er inkludert i vedlegg 4.

Referansegruppen har også fått mulighet til å kommentere på et utkast av rapporten.

2.3 Ansvarsoppgaver i prosjektet

Oppgaven er løst av DAMVAD Norge i samarbeid med Samfunnsøkonomisk analyse, Advokatselskapet Bull & Co og professor Reidar Johan Mykletun fra Norsk Hotellhøyskole ved Universitetet i Stavanger.

DAMVAD Norge og Samfunnsøkonomisk analyse har arbeidet som et integrert prosjektteam gjennom hele prosjektperioden.

Advokatkontoret Bull & Co. har hatt et særlig ansvar for beskrivelse av de juridiske rammebetingelsene for næringen, mens Reidar Mykletun har hatt et særlig ansvar for beskrivelse av arbeidsmarkedet.

DAMVAD Norge har hatt prosjektlederansvaret og har ansvaret for den endelige leveransen.

2.4 Leserveiledning

Rapporten innledes med et sammendrag på norsk og engelsk som oppsummerer sentrale funn i rapporten. Kapittel 1 er rapportens sammendrag. Bakgrunn og metode presenteres i kapittel 2.

- Kapittel 3 er et deskriptivt kapittel som gir en innføring til betydningen av næringen og

hvordan denne avgrenses mot annen næringsaktivitet.

- Kapittel 4 drøfter markedet for serveringstjenester og drivkrefter på etterspørselssiden.
- Kapittel 5 analyserer produksjon og drivkrefter på tilbudssiden.
- Kapittel 6 beskriver faktorinnsats med særlig fokus på de ansattes rolle for næringens utvikling.
- Formål og innretning på de juridiske rammebetingelsene som næringen står ovenfor presenteres i kapittel 7. Kapitlet inkluderer også betraktninger om kriminalitetsutviklingen i næringen.
- På bakgrunn av funn i tidligere kapitler redegjør kapittel 8 for videre anbefalinger.

Hvert av kapitlene starter med et avsnitt med tekst i kursiv som innleder og oppsummerer. Formålet med det oppsummerende avsnittet er å lette lesingen ettersom rapporten er relativt omfattende. Av samme grunn vil det følgelig også være noe repetisjon i rapporten.

Nærmere beskrivelse av rapportens avgrensning av næringen, lover som næringen er omfattet av samt oversikt over intervjuobjekter og referansegruppe foreligger som vedlegg.

3 Servering er en basistjeneste for folk flest

Dette kapittelet gir en introduksjon og overordnet betraktning omkring den samfunnsmessige betydningen av serveringsvirksomhet.

Serveringsvirksomheter dekker grunnleggende samfunnsmessige behov for tilberedt mat og drikke og sosialt samvær. Mange serveringssteder er også viktige formidlere av lokal og nasjonal kultur. Det er god grunn til å anta at behovet for slike tjenester vil vedvare i overskuelig framtid.

Utover å dekke menneskelige og kulturelle behov, skaper serveringsvirksomhetene økonomiske verdier i hele landet.

Dagligtale, næringsstatistikk og juridiske dokumenter omtaler ikke serveringsvirksomhet helt på samme måte. For å levere en robust kartlegging og analyse av en nærings utvikling er det behov for å avgrense næringen slik at utviklingen kan følges over tid. Avgrensningen blir best ved å ta utgangspunkt i norsk standard for næringsgruppering.

Vi har definert serveringssektoren til å bestå av næringer med servering som kjerneaktivitet (næringskode 56), samt utvalgte næringer med servering som viktig komplementær virksomhet (omtalt som komplementær A) og som tilleggsvirksomhet (omtalt som komplementær B).

Samlet sysselsetting innenfor disse tre næringene var 130 000 i 2013. Ettersom ikke alle sysselsatte faktisk arbeider med servering, er antall sysselsatte som arbeider med servering i Norge anslått til 105 000. Vi har anslått at om lag 100 000 sysselsatte er omfattet av serveringsloven.

Serveringsnæringen, definert som næringskode 56, står for om lag to prosent av norsk sysselsetting og én prosent av norsk verdiskaping. Andelen i Norge ligger omtrent på linje med andre land. I enkelte

land, der serveringsaktiviteter og reiseliv har særlig stor kulturell og næringsmessig betydning, ligger andelen sysselsatte noe høyere enn i Norge.

Serveringsnæringens økonomiske betydning holder seg meget stabil over tid. Både sysselsetting og verdiskaping vokser i takt med norsk fastlandsøkonomi.

Vi finner serveringsvirksomhet i hele landet. Antall sysselsatte er høyst i sentrale strøk, men serveringssektorens relative betydning er størst i handelscentra og reiselivsdestinasjoner.

Serveringssektoren domineres av næringsundergruppene restauranter og kafeer etterfulgt av hoteller og bensinstasjoner. Mange andre mindre næringsundergrupper er imidlertid også en del av hva vi kan kalle en stor serveringssektor.

3.1 En næring med lang historie i alle samfunn

Serveringsnæringene produserer tjenester som dekker grunnleggende samfunnsmessige behov. Historisk sett har profesjonell serveringsvirksomhet vært det første tegn på at et samfunn har nådd et verdiskapingsnivå som muliggjør en slik arbeidsdeling mellom hjemmeproduksjon og næringsvirksomhet.

Serveringsvirksomhetens lange historie kan anskueliggjøres ved å kaste et kort blikk på tidlige bevitnelser som servering som kommersiell aktivitet. Utgravninger fra Pompeii synliggjorde over 2000 år gamle Romerske serveringssteder. Tilsvarende kjenner vi historier om vertshus fra de aller tidligste bysamfunn. Også Norge har svært lang historie for at restauranter og skjenkesteder var viktige samlingspunkt og arenaer for både private, forretnings-

messige og politiske beslutninger. Allerede i Gulatingssloven, som trolig er den eldste av landskapslovene (fra før år 900), ble serveringsteder nevnt. Loven fastslår at datidens viktigste avtaleinngåelse – nemlig overdragelse av jord, gi bort sitt barn som gjeldstrell eller ekteskapsinngåelse – skulle foregå i «fjølða manna», det vil si der mange menn var samlet, som «kirkestevne, i ølhus og på fullbemannet skip» (jf. Hauge, 1996).

I dag, som tidligere, er restaurantbesøk, barer og kaffebarer steder vi søker sosialt samvær, mat og drikke. Ulike typer serveringstjenester brukes til nærmet «daglig», i den forstand at de fleste er innom en kiosk, en kaffebare, en restaurant, kjøper jobblunsj tilberedt av andre eller handler noe å spise på bensinstasjonen i løpet av en dag. Serveringsstedene brukes både i private og forretningsmessige sammenhenger.

I tillegg til å imøtekomme befolkningens behov for samvær utenfor hjemmet, kan serveringssteder utnytte ulike stordrifts- og spesialiseringsfordeler. Utnyttelsen av slike fordeler bidrar til å senke kostnadene for husholdningen når de ønsker å kjøpe mat og drikke servert av andre.

Serveringsaktivitet er i stor grad et urbant fenomen, men serveringsteder er også viktige samlingsteder i mer rurale strøk, og spisesteder langs hovedveiene er viktige for norsk reiseliv. Serveringssektoren betjener en rekke tilreisende og utgjør sammen med overnattingsteder en stor del av reiselivsnæringen.

Serveringsstedene er ikke bare et sted for å dekke behovet for mat og drikke, men kan også være formidler av lokal og nasjonal kultur og identitet til både lokalbefolkning og tilreisende. Det er ingen grunn til å anta at behovet for slike tjenester vil bli mindre i årene framover.

Forståelsen av serveringsnæringens mange egenskaper og samvirke med øvrige deler av samfunnet er nødvendig for å forstå både hvilke utviklingstrekk som påvirker næringen og næringens økonomiske potensial.

Serveringsvirksomhetens grunnleggende karakter gir seg også uttrykk i at serveringsnæringene systemsetter mange med lite formell utdanning, en høy andel unge mennesker og mange arbeidsinnvandrere. For mange unge og innvandrere er serveringsnæringene det første møtet med det norske arbeidslivet og kanskje den letteste veien inn til den organiserte delen av arbeidsmarkedet. Vi drøfter denne siden av serveringsnæringen utførlig i kapittel 7.

Serveringsnæringen er også preget av en viss grad av useriøsitet med svart omsetning, salg av smuglervarer og bruk av uregistrert arbeidskraft. Lave etableringshindre, næringens mange småskalavirksomheter og at produksjonen i stor grad bygger på bruk av en relativt kostbar og høyt beskattet arbeidsinnsats bidrar til det. Vi diskuterer dette nærmere i kapittel 8.

3.2 Servering som hoved- eller tilleggsaktivitet

Dagligtale, næringsstatistikk og juridiske dokumenter omtaler ikke serveringsvirksomhet helt på samme måte. Følgelig er det også ulike oppfatninger av hvilke aktiviteter som omfattes av serveringsnæring eller serveringsvirksomhet.

En vanlig oppfatning når man snakker om serveringsnæringen er at den dekker virksomheter som restaurant, barer, kommersielle cateringvirksomheter og kantiner. Men serveringsaktiviteter finnes innen flere næringer og det er ikke opplagt hva som er den beste avgrensning av servering som næring.

For å levere en robust kartlegging og analyse av en nærings utvikling er det behov for å avgrense næringen slik at utviklingen kan følges over tid. Avgrensningen må også være slik at analysen av næringens egenskaper er konsistent gjennom hele prosjektet. Vår vurdering har vært at avgrensningen blir best ved å ta utgangspunkt i norsk standard for næringsgruppering (SN2007, basert på Eurostats NACE Rev.2).

Næringskode 56 (SN2007, NACE) omfatter tilnærmet utelukkende serveringsvirksomheter og er også navngitt som *Serveringsvirksomhet* i SN2007 og i Nasjonalregnskapet.¹

Den klart største undergruppen innenfor *Serveringsvirksomhet* er *Drift av restauranter og kafeer* (næringskode 56.101). De andre undergruppene er *Drift av gatekjøkken* (56.102), *Cateringsvirksomhet* (56.210), *Kantiner drevet som selvstendig virksomhet* (56.290), *Drift av puber* (56.301) og *Drift av barer ellers* (56.309).²

I mandatet for denne analysen er det bedt om at avgrensningen skal ta utgangspunkt i serveringsloven der serveringssteder er definert som:

«(...) alle serveringssteder der det foregår servering av mat og/eller drikke og hvor forholdene ligger til rette for fortæring på stedet.»

Da vil det være flere typer serveringssteder som er omfattet av loven, men som ikke er omfattet av de næringskodene man tradisjonelt omtaler som serveringsvirksomhet. Dette gjelder for eksempel servering på bensinstasjoner og i hoteller.

Omvendt vil det være noe serveringsaktivitet som omfattes av næringskodene, men som ikke er omfattet av loven. Eksempler på dette er catering, servering som skjer utenfor næring (eksempelvis i regi av lag og foreninger), servering på tog, fly og båt i rutetrafikk, servering på petroleumsinstallasjoner eller servering i kantiner som skjer i en virksomhets regi.

Eksempelene over illustrerer at næringsnomenklaturen (NACE-nomenklaturen) ikke har samme avgrensning som serveringsloven.

Vi har derfor foretatt en selvstendig avgrensning av næringen for denne analysen. Vi har forsøkt å avgrense næringen på en måte som favner serveringslovens virkeområde på best mulig måte, som omfatter alle næringer med betydelig innslag av serveringsvirksomhet og som likevel bygger på norsk standard for næringsgruppering.

Kort fortalt har vi på bakgrunn av en gjennomgang av serveringsbevillinger i Oslo, skatteopplysninger for næringer med serveringsaktivitet og intervju kommet fram til en avgrensning der vi ser på næringer med serveringsaktivitet som kjernevirksomhet og næringer med servering som komplementær virksomhet. Framgangsmåten er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

I næringer utover dette vil det også kunne være noe serveringsvirksomhet og følgelig også være omfattet av serveringsloven, men denne aktiviteten er så liten at vi anser det som lite hensiktsmessig å ha dette med i denne analysen.

¹ Næringskodene beskrives slik i SN2007: «Næringen omfatter virksomhet hvor det tilbys komplette måltider eller drikkevarer til umiddelbart konsum i tradisjonelle restauranter, selvbetjente og take-away restauranter enten med fast eller midlertidig plassering og med eller uten sitteplasser. Det

som er avgjørende er om det tilbys måltider og ikke hvilken type fasiliteter som tilbys.»

² Omfatter bl.a. den voksende gruppen av kaffebarer og –juicebarer.

Figur 3.1 illustrerer hvordan vi har sortert de ulike næringsgruppene i hhv. næringsgrupper der servering er å anse som kjernevirksomhet (omtales i kortform som serveringsnæringen eller næring 56), næringsgrupper der servering er å anse som komplementær virksomhet (omtalt som komplementær A) og næringsundergrupper der servering primært er en lønnsom tilleggsaktivitet til hovedvirksomheten (omtalt som komplementær B).

Eksempler på næringer der servering er en komplementær virksomhet (komplementær A) er bensinstasjoner og overnattingsvirksomhet. Det er i vår tid vanskelig å få lønnsomhet i bensinsalg og overnattingsvirksomhet uten samtidig å tilby servering. Ek-

sempler på næringsgrupper med servering som tilleggsvirksomhet (komplementær B) er bakeri, kino, museum og fergetrafikk hvor servering kan inngå som en del av tilbudet, men hvor kjernevirksomheten er en helt annen (jf. Figur 3.1).

Når vi i rapporten snakker om *serveringsnæringen* handler dette om næringsgruppene som har servering som kjernevirksomhet (næring 56), mens når vi omtaler *serveringssektoren* så handler dette om næringer der servering både er kjernevirksomhet, komplementær virksomhet og tilleggsvirksomhet.

FIGUR 3.1
Definisjon av serveringssektoren



Kilde: DAMVAD

3.3 105 000 serveringsjobber i serveringsnæringene

I 2013 arbeidet 135 000 mennesker i næringene vi foran har definert som serveringssektoren, det vil si næringer der servering både utgjør en kjerne-, komplementær- og tilleggsvirksomhet.³

Imidlertid jobbet ikke alle innenfor disse næringene med servering. Servering utgjør en stor andel av virksomhetene innen komplementær A. Vi anslår at over halvparten av de sysselsatte i disse næringene er beskjeftiget med servering. Våre intervju med store aktører i næringene underbygger dette, men modifierer anslaget slik at de aller fleste som arbeider på bensinstasjoner og i kiosker også serverer mat og drikke. Andelen er lavere innenfor overnatting.

I næringsgruppene innenfor komplementær B er andelen som arbeider med servering lavere.

Samlet har vi anslått at to tredeler av de som arbeider med servering i gruppe A og én tredel i gruppe B arbeider med servering.

Basert på en slik tilnærming kommer vi til at om lag 105 000 mennesker var sysselsatt med servering av mat og drikke til andre i 2013.⁴

Antall mennesker som er omfattet av serveringsloven vil ligge noe under dette. Om lag 5000 arbeider innenfor catering, (som i sin helhet er unntatt serveringsloven). Noen flere i serveringsnæringen er unntatt som følge av hvor serveringen foregår. Motsatt vil noen virksomheter komme til, som følge av

at servering er en tilleggsaktivitet også i noen virksomheter tilhørende næringer vi ikke har definert inn i serveringssektoren. Til sammen er det rimelig å anslå at om lag 100 000 sysselsatte var omfattet av serveringsloven i 2013.

3.4 Serveringsnæringene vokser i takt med Fastlands-Norge

Serveringsvirksomhet er en form for virksomhet som vokser i takt med utviklingen ellers i landet. Både serveringsnæringens andel av samlet verdiskaping og av samlet sysselsetting endrer seg svært lite fra år til år. Siden verdiskapingen også er samfunnets inntekter, antyder dette at andelen av inntektene som brukes på servering har vært stabil.

Siden 2000 har *serveringsnæringens* (næring 56) andel av samlet sysselsetting i Fastlands-Norge vært tilnærmet uendret på 2,2 prosent.⁵ Serveringsnæringens andel av samlet verdiskaping har tilsvarende ligget på om lag 1,1 prosent siste ti år, selv om andelen var noe høyere årene rundt 2000.

Ikke alle næringer følger utviklingen i fastlandsøkonomien på samme måte som serveringsnæringen. I Figur 3.4 har vi sammenlignet utviklingen i sysselsetting for serveringsnæringen med sysselsettingen i Fastlands-Norge og et utvalg store næringer. Siden 2000 har sysselsettingen falt i industrien og økt innen bygge- og anleggsvirksomhet. Overnattingsvirksomhet har også opplevd en marginal økning i perioden. Detaljhandel utvikler seg som serveringsnæringen i takt med Fastlands-Norge.

³ Disse og senere tall for sysselsatte og verdiskaping i næringer på fem-siffer NACE-nivå er hentet fra SSBs strukturstatistikk. 2013-tall er beregnet på basis av vekst på høyere aggregeringsnivå fra nasjonalregnskapet eller fra regnskapsdata, der nasjonalregnskapsdata ikke finnes på tilstrekkelig detaljert nivå.

⁴ Basert på et anslag om at 67 pst. av næringene i gruppe A arbeider med servering og 33 pst. i gruppe B, arbeidet 105 000 med servering i 2013.

⁵ Tallene baserer seg på Nasjonalregnskapet, hvor vi har definert Fastlands-Norge som alle næringer fratrukket bergverksdrift og oljeutvinning.

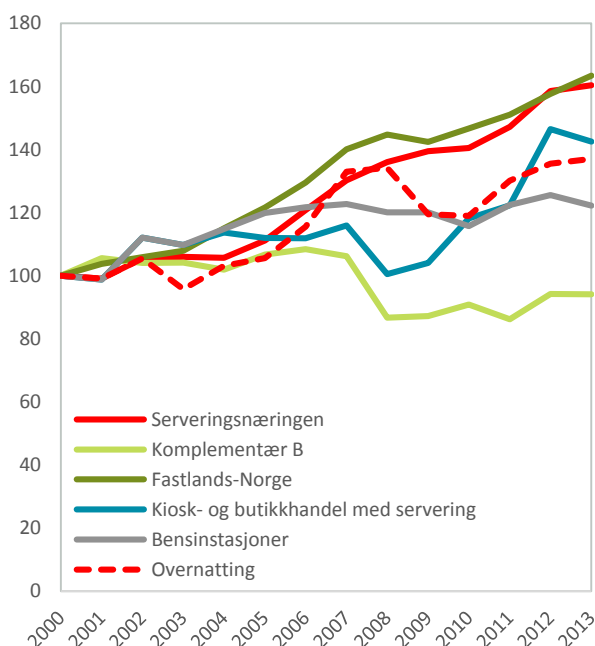
Serveringsnæringen og de andre næringenes bidrag til verdiskaping følger i stor grad det samme mønsteret som for sysselsettingen. Som for sysselsettingen vokser verdiskapingen mest innen bygge- og anleggsvirksomhet og minst i industrien av de næringene vi sammenligner med, jf. Figur 3.5.

I næringer hvor servering utgjør en viktig komplementær aktivitet vokser verdiskapingen omlag som Fastlands-Norge fram til finanskrisen i 2008, men har siden utviklet seg svakere, jf. Figur 3.2.

Sysselsetningsutviklingen speiler den samme utviklingen, men med mindre utslag.

FIGUR 3.2

Utvikling verdiskaping for et utvalg næringer. 2000-2013. Indeks (2000=100). Faste 2013-priser.



Kilder: SSB og DAMVAD

Note: Beregningene for komplementær B baserer seg på en blanding av strukturstatistikk fra SSB og regnskapstall fra Foretaksregisteret.

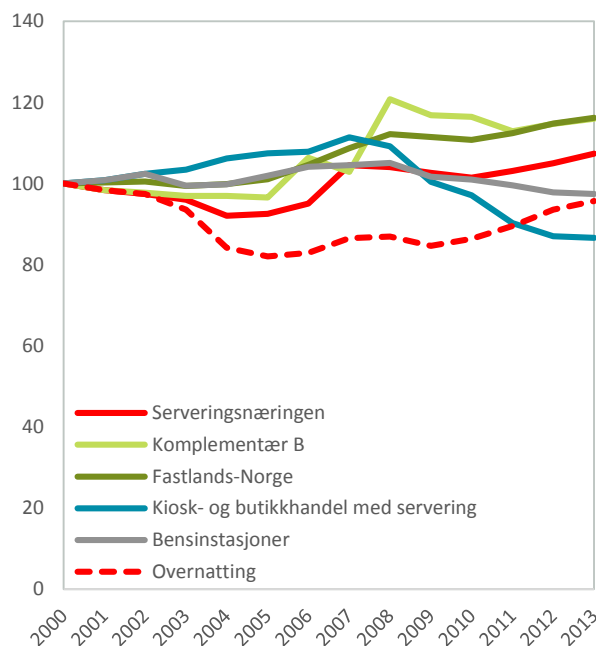
Note: Butikk- og kioskhandel inkluderer næringsundergruppene i næring 47 definert som en del av serveringssektoren.

Note: Overnatting inkluderer næringsundergruppene i næring 55 definert som en del av serveringssektoren.

Årsakene til at serveringsnæringen vokser raskere enn næringer hvor servering er en viktig komplementær aktivitet, skyldes trolig flere forhold. Både bransjegliding, i form av at serveringshandel flytter fra virksomheter med servering som tilleggsaktivitet til rene serveringsvirksomheter, og utviklingen i etterspørsel etter andre produkter enn serveringstjenester kan forklare den svakere utviklingen i overnattingsnæringen og kiosk- og butikkhandel med servering i forhold til serveringsnæringen. Hva som driver serveringssektorens vekst vil bli analysert utførlig i neste kapittel.

FIGUR 3.3

Utvikling i sysselsetting for et utvalg næringer. 2000-2013. Indeks (2000=100).



Kilder: SSB og DAMVAD

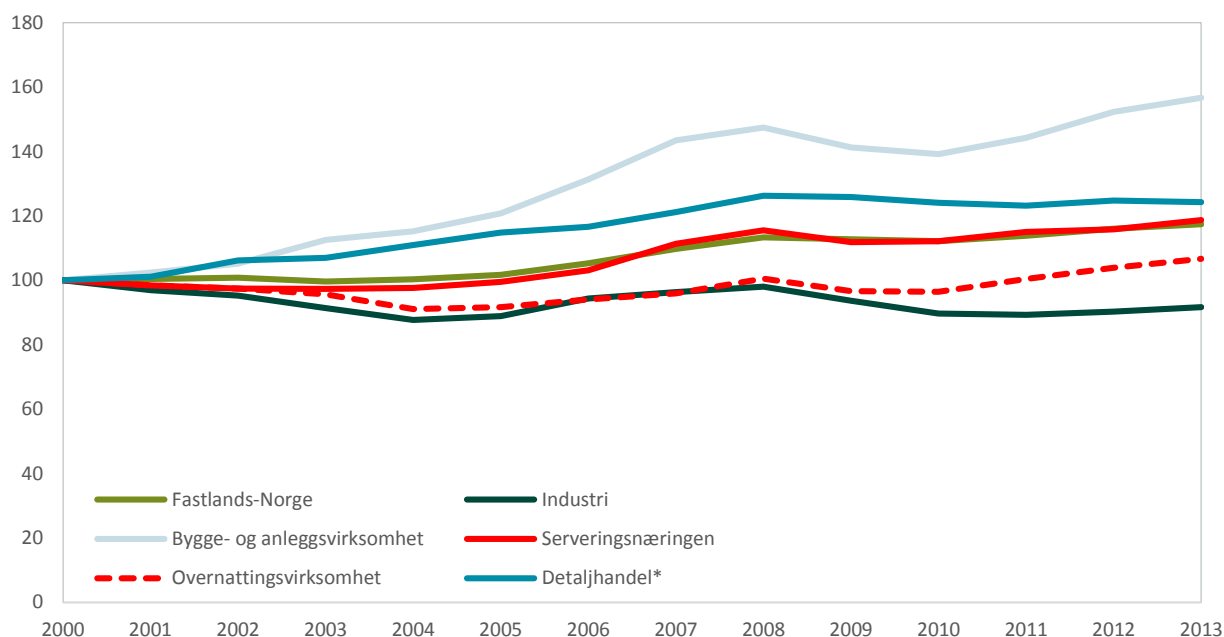
Note: Beregningene for komplementær B baserer seg på en blanding av strukturstatistikk fra SSB og regnskapstall fra Foretaksregisteret.

Note: Butikk- og kioskhandel inkluderer næringsundergruppene i næring 47 definert som en del av serveringssektoren.

Note: Overnatting inkluderer næringsundergruppene i næring 55 definert som en del av serveringssektoren.

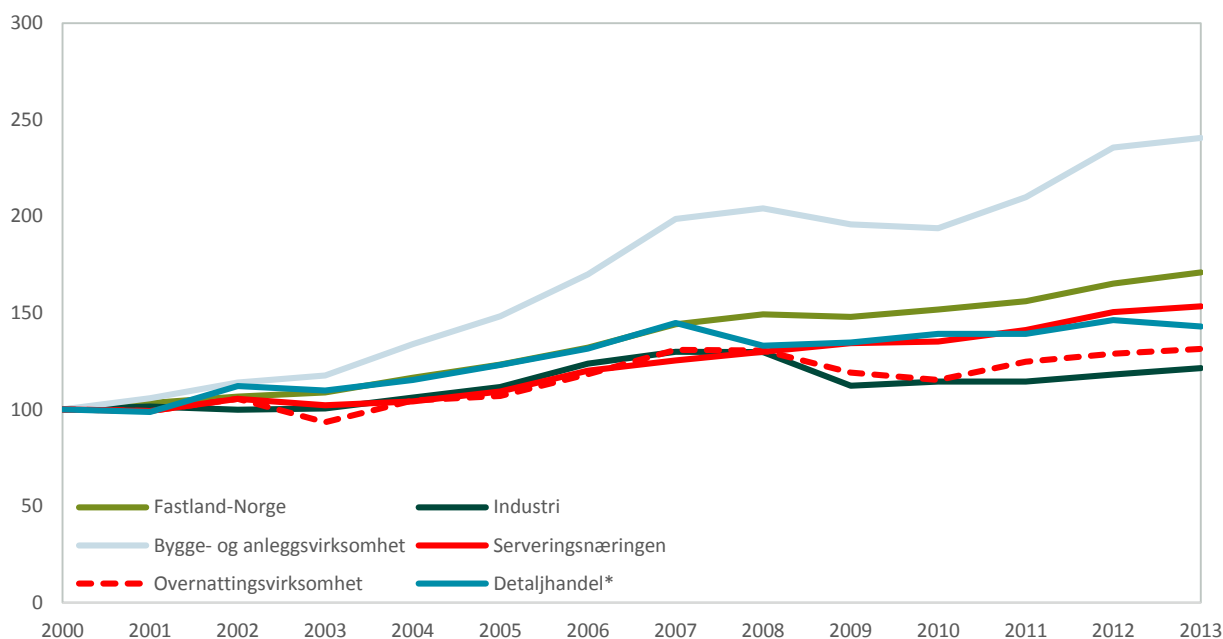
FIGUR 3.4

Sysselsetting (lønnstakere og selvstendige) i serveringsnæringen (næring 56) og et utvalg andre næringer. 2000-2013. Indeks (2000=100).



FIGUR 3.5

Verdiskaping i serveringsnæringen (næring 56) og et utvalg andre næringer. Faste 2013-priser. 2000-2013. Indeks (2000=100).



Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet

Note: Det er skilt mellom servering og overnatting ved bruk av sysselsettings- og verdiskapingsandeler for de to næringene i strukturstatistikken.

*Detaljhandel inkluderer ikke handel med motorvogner

3.5 Aktivitet i hele landet

Serveringsvirksomhet kan sees på som en basistjeneste for folk flest. Følgelig er det også serveringsvirksomhet i hele landet. Selv i den minste kommune er det behov for servering av «mat i farta», for eksempel på bensinstasjoner eller i kiosker.

Mer variert servering i form av restauranter og barer krever normalt et større kundegrunnlag. Slik virksomhet har derfor en tendens til å klumpe seg i byer og viktige turiststeder.

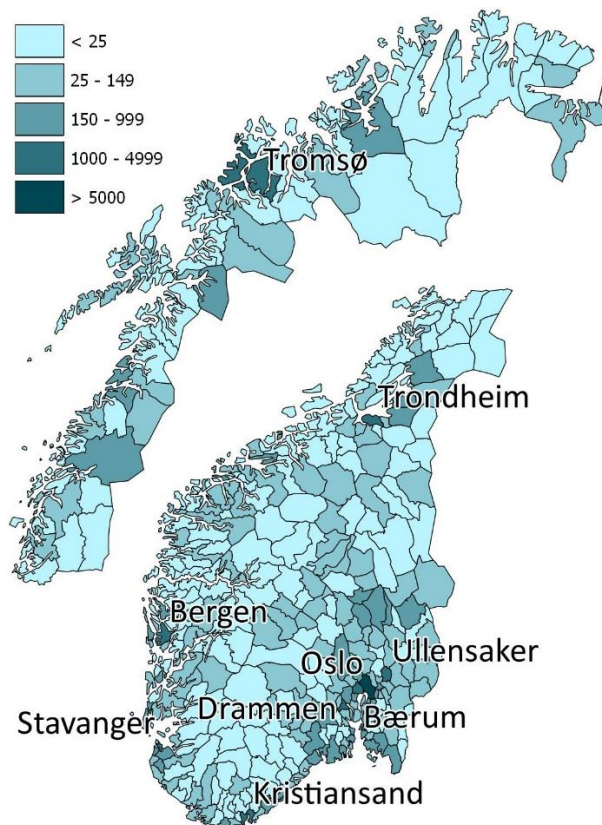
Både opphopning og spredning av ulike typer serveringstjenester går klart fram når vi ser på hvilke kommuner sysselsatte innenfor serveringsvirksomheter er lokalisert i og omfanget av sysselsatte i disse næringene.

Det er klart flest sysselsatte innenfor serveringsnæringen i de største bykommunene, jf. Figur 3.6.

Den relative betydningen av serveringsnæringen er imidlertid større i kommuner hvor enten turisme er særlig viktig og/eller som er viktige knutepunkter for reisevirksomhet. Ullensaker som omfatter Gardemoen, utmerker seg klart ved at hovedflyplassen er et viktig knutepunkt.

FIGUR 3.6

Antall sysselsatte i serveringsnæringen (næring 56) per kommune i 2013.



Kartgrunnlag: Statens Kartverk

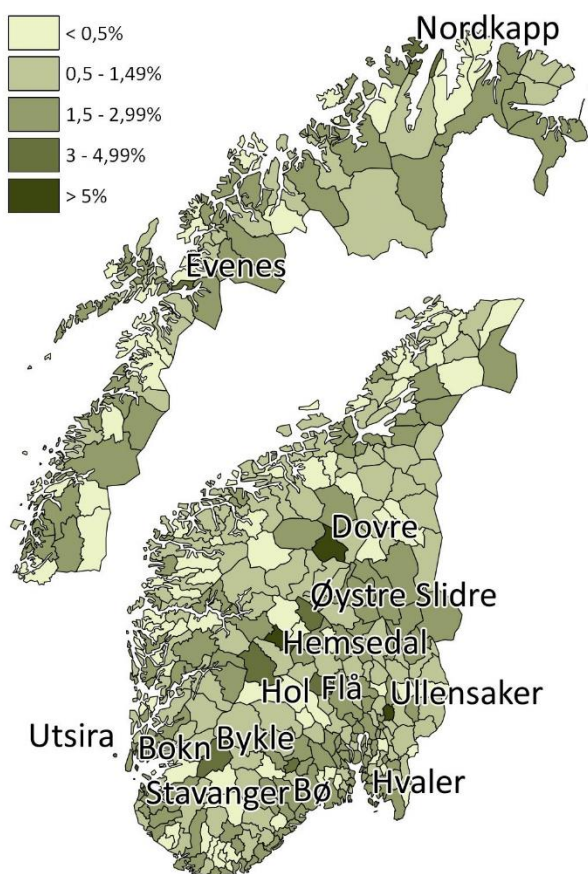
Datagrunnlag: SSB, registerbasert sysselsetting

Note: Navngitte kommuner har mer enn 1000 sysselsatte i serveringsnæringen (næring 56)

Næringer hvor servering inngår som en viktig komplementær virksomhet, som bensinstasjoner, kiosker og overnatting, er langt mer spredt utover hele landet. Også for slike næringer er det imidlertid en tendens til opphopning i større handelssentra, jf. Figur 3.8.

FIGUR 3.7

Sysselsettingsandel i serveringsnæringen (næring 56) per kommune i 2013.



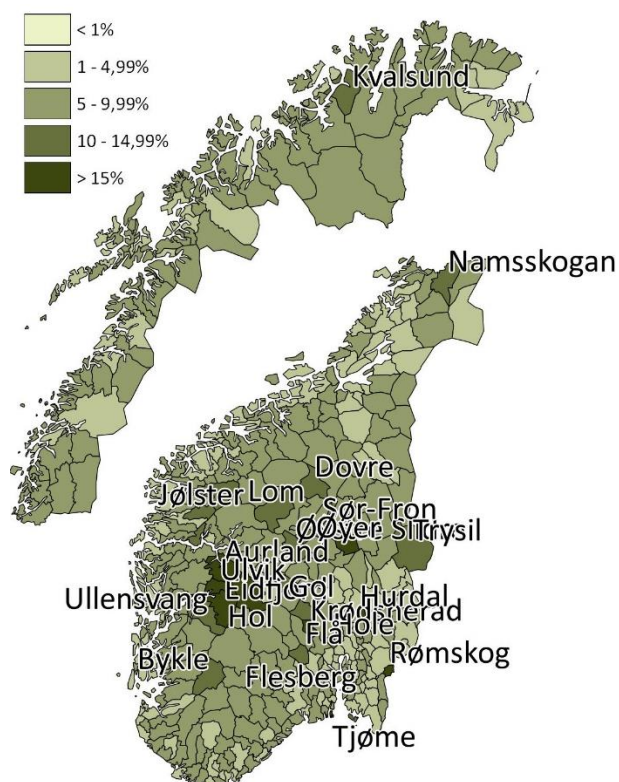
Kartgrunnlag: Statens Kartverk

Datagrunnlag: SSB, registerbasert sysselsetting

Note: Kommuner med etikett har en sysselsettingsandel i serveringsnæringen (næring 56) på mer enn tre prosent

FIGUR 3.8

Sysselsettingsandel i næringer med servering som en komplementær aktivitet (A) per kommune i 2013.



Kartgrunnlag: Statens Kartverk

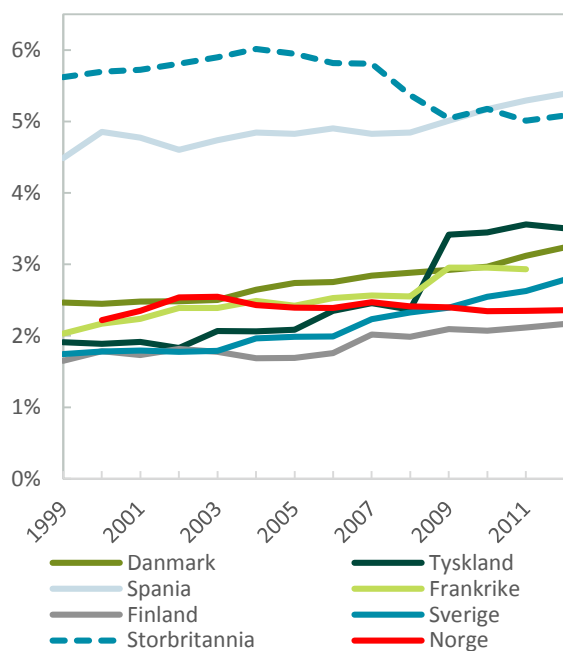
Datagrunnlag: SSB, registerbasert sysselsetting

Note: Kommuner med etikett har en sysselsettingsandel i komplementær A næringen på mer enn ti prosent

3.6 Sysselsetting som i sammenlignbare land

Akkurat som serveringsvirksomheter finnes over hele Norge, finner vi tilsvarende virksomhet i alle land. I land med lignende inntektsnivå og næringsstruktur som Norge, er næringens andel av samlet sysselsetting også ganske lik.

FIGUR 3.9
Sysselsettingsandeler i serveringsnæringen (næring 56) for et utvalg land. 1999-2012.



Kilder: Eurostat, SSB og DST

I land hvor sysselsettingsandelen til serveringsnæringen er relativt høy, er land der kulturen for «å gå ut» er vesentlig sterkere enn hva som gjelder for de fleste andre og/eller at turisme utgjør en særlig stor del av økonomien. Storbritannia og Spania er eksempler på land hvor begge disse forholdene gjør seg gjeldende, jf. Figur 3.9. Andre europeiske land med høy andel innenfor serveringsvirksomhet er Irland, Kypros og Malta. For de to siste landene er det

særlig den relativt sterke turismesektoren som bidrar til høy sysselsettingsandel.

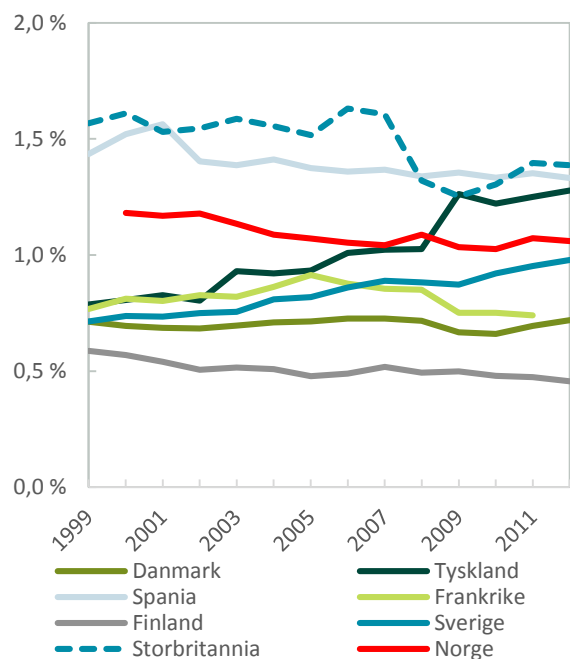
Sammenligner vi de nordiske landene spesielt, er det verdt å merke seg at serveringsnæringen vokser relativt mer (som andel av samlet sysselsetting) i Sverige og Danmark enn i Norge og Finland. Det er nærliggende å tolke denne forskjellen som uttrykk for at «gå-ut-kulturen» vokser mer i Sverige og Danmark enn i Norge og Finland, selv om tallene også er påvirket av utviklingen i relativt prisnivå og samlet sysselsetting i alle land.

Figur 3.9 og Figur 3.10 viser utviklingen i andelen av samlet sysselsetting for henholdsvis næringene serveringsvirksomhet (NACE 56) og overnattingsvirksomhet (NACE 55) for utvalgte land.

I tillegg til å synliggjøre forskjeller mellom land når det gjelder nasjonal etterspørsel etter serveringstjenester og ulik grad av turismetterterspørsel, synliggjør landsammenligningen også ulik kobling mellom servering og overnattingstjenester mellom land.

FIGUR 3.10

Syssestetingsandeler innen overnattingsvirksomhet (næring 55) for et utvalg land. 1999-2012.



Kilde: Eurostat, SSB og DST

3.7 Sektor dominert av restaurantdrift, hoteller og bensinstasjoner

Ser vi nærmere på omfanget av de enkelte næringsundergruppene i serveringssektoren framgår det tydelig at denne sektoren domineres av noen store næringsgrupper. Særlig arbeider mange i næringsundergruppene restauranter og kafeer samt hoteller og bensinstasjoner, jf. Figur 3.11⁶

'Restauranter og kafeer' er den klart største næringsundergruppen i Serveringsnæringen, både i sysselsetting og verdiskaping. Næringsundergruppen sysselsatte om lag 44 600 mennesker i 2013,

noe som utgjorde 33 prosent av sysselsettingen i vår definisjon av serveringssektoren. Verdiskapingsandelen var 28 prosent.⁷ Sysselsettingen har vært tilnærmet konstant de siste ti årene med en gjennomsnittlig årlig vekst på 0,04 prosent fra 2000 til 2013.

'Hoteller, pensjonater og moteller med restaurant' var den klart største næringsundergruppen innen næringer der servering er en komplementærvirksomhet og den nest største i vår definisjon av serveringssektoren når vi ser på sysselsetting. Næringsundergruppen sysselsatte om lag 25 500 i 2013, noe som utgjorde 19 prosent av sysselsettingen i serveringssektoren. Tilsvarende verdiskapingsandel var 22 prosent. Sysselsettingen i næringsundergruppen har gått noe tilbake de siste årene med en årlig vekst på -0,3 prosent fra 2000-2013.

'Detaljhandel med drivstoff' (bensinstasjoner) er den andre største innen næringsundergrupper med servering som komplementær virksomhet og den tredje største i serveringssektoren. Næringsundergruppen sysselsatte om lag 14 600 i 2013, noe som utgjorde 11 prosent av sysselsettingen i serveringssektoren. Tilsvarende verdiskapingsandel var 9 prosent. Sysselsettingen har økt med omtrent 800 mennesker siden 2000, noe som tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,5 prosent i perioden fram til 2013.

⁶ Når en næring oppgis på fem-siffer NACE-nivå benyttes betegnelsen næringsundergruppe.

⁷ Den lavere verdiskapingsandelen må sees på bakgrunn av at næringer med servering som komplementær aktivitet har noe høyere verdiskaping per sysselsatt enn næringer med servering som eneste aktivitet.

FIGUR 3.11

Sysselsetting og verdiskaping fordelt på næringsundergruppene i serveringssektoren i 2013.

Næring	Sysselsettings- andel	Verdiskapings- andel
Serveringsnæringen (næring 56)	48.8 %	45.2 %
Drift av restauranter og kafeer	33.1 %	28.4 %
Drift av gatekjøkken	3.6 %	2.2 %
Kantiner drevet som selvstendig virksomhet	5.3 %	7.3 %
Drift av puber	2.3 %	1.4 %
Drift av barer ellers	0.7 %	0.5 %
Cateringvirksomhet	3.8 %	5.4 %
Komplementær A	36.7 %	35.3 %
Kioskhandel med bredt vareutvalg med hovedvekt på nærings- og nytelsesmidler	4.5 %	2.5 %
Butikkhandel med fisk, skalldyr og bløtdyr	0.3 %	0.2 %
Butikkhandel med bakervarer og konditorvarer	1.7 %	0.8 %
Butikkhandel med kaffe og te	0.1 %	0.1 %
Butikkhandel med nærings- og nytelsesmidler ikke nevnt annet sted	0.4 %	0.4 %
Detaljhandel med drivstoff til motorvogner	10.8 %	9.3 %
Drift av hoteller, pensjonater og moteller med restaurant	18.9 %	21.9 %
Komplementær B	14.5 %	19.6 %
Produksjon av brød og ferske konditorvarer	5.5 %	7.6 %
Utenriks sjøfart med passasjerer	2.0 %	2.6 %
Kysttrafikk ellers med passasjerer	0.4 %	0.5 %
Filmfremvisning	0.9 %	0.5 %
Drift av lokaler tilknyttet kunstnerisk virksomhet	0.8 %	0.8 %
Drift av fritidsvirksomhet	1.9 %	2.7 %
Drift av museer	3.0 %	4.8 %

Kilde: SSB (Strukturstatistikk)

Note: Total sysselsetting er i dette tilfellet alle sysselsatte i de angitte næringsundergruppene. Som grunnlag for å beregne sysselsettingsandelen er det tatt utgangspunkt i total sysselsetting i serveringssektoren på 135 000.

3.8 Stabil utvikling i restaurantdrift, vekst i kaffebarer

Selv om utviklingen i serveringsnæringen (næring 56) i stor grad følger utviklingen ellers i Norge, vil det være forskjeller i hvordan næringsundergrupper og enkeltvirksomheter utvikler seg (jf. Figur 3.12).

Flere av de mindre næringsundergruppene har vokst langt mer enn serveringssektoren samlet sett har gjort. Veksten i de mindre næringsundergruppene endrer likevel ikke bildet av en serveringssektoren som vokser i takt med norsk økonomi. De mindre vekstundernæringene er både små og vokser til dels på bekostning av andre deler av sektoren.

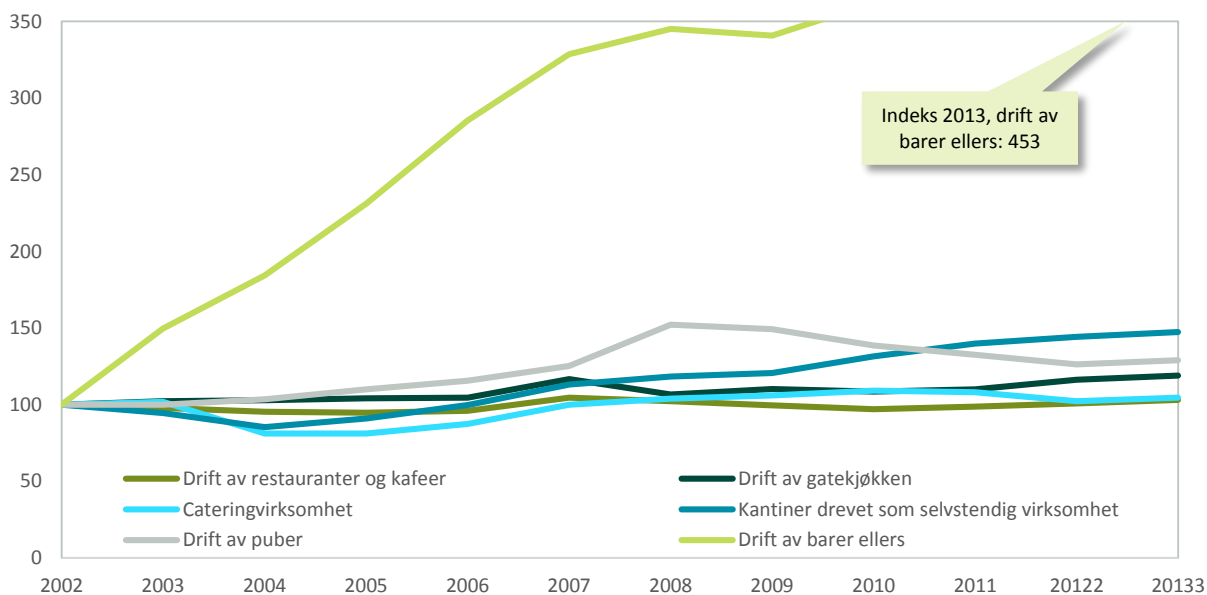
Størst vekst har det vært innenfor 'Barer ellers' som omfatter kaffe- og juicebarer. Næringsundergruppen hadde bare 902 sysselsatte i 2013, beskjedne 0,7 prosent av sysselsettingen i de definerte serveringsnæringene. Imidlertid er dette nesten en femdobling fra 2000.

Drift av barer ellers bidro heller ikke i særlig grad til verdiskapingen i serveringssektoren med sine 0,5 prosent av total verdiskaping i sektoren i 2013. Gjennomsnittlig årlig vekst i verdiskaping for næringsundergruppen derimot var på hele 14,7 prosent i perioden mellom 2000 og 2013.

Drift av gatekjøkken, kantiner, puber og cateringvirksomhet utgjorde til sammen 15 prosent av serveringssektoren i 2013 når vi ser på sysselsetting.

FIGUR 3.12

Sysselsetningsvekst næringsundergrupper. 2002-2013. Indeks 2002=100.



Kilde: SSB; Strukturstatistikken

Antall sysselsatte var også relativt jevnt fordelt mellom dem. Samme næringsundergrupper bidro med 16 prosent av verdiskapingen i serveringssektoren.

Veksten i næringsundergruppene gatekjøkken, kantiner, puber og catering var relativt jevnt fordelt både når vi ser på sysselsetting og verdiskaping i perioden mellom 2000 og 2013. Årlige vekstrater for disse næringsundergruppene var mellom 2,5 og 6,1 og mellom 0,2 og 2,8 for henholdsvis verdiskaping og sysselsetting.

3.9 Ulike drivkrefter drar i forskjellig retning

Den jevne veksten i serveringsnæringen er et produkt av flere samvirkende drivkrefter. Det er følgelig ikke opplagt hvilke drivkrefter som drar i hvilken retning. Selv om utviklingen samlet sett og handelsmessig framstår som stabil, er det ikke opplagt hvorfor eller om utviklingsmønstret vil vedvare.

For å forstå både utviklingen så langt og mulig utvikling framover, er det nødvendig å analysere ulike drivkrefter hver for seg.

I de neste fire kapitlene analyserer vi endringsprosessene som serveringsnæringen gjennomgår. Vi starter med å diskutere hva som former etterspørselen etter serveringstjenester. Deretter følger en diskusjon av hvordan produksjonssiden møter etterspørselen, av faktorinnsats og av rammebetingelsene virksomhetene må forholde seg til.

4 Nordmenns hverdagsetterspørsel veier tyngst

Dette kapittelet handler om hva som driver etterspørselen etter serveringstjenester.

Både norske husholdninger, turister og virksomheter etterspør serveringstjenester, men det er husholdningenes forbruk som er viktigst. Vi anslår at over to tredeler av samlet etterspørsel etter serveringstjenester kommer fra nordmenns hverdagsforbruk. Resten fordeler seg på nordmenns forbruk i turistsammenheng i Norge, utlendingers turistkonsum i Norge og næringslivets serveringsetterspørsel.

Utviklingen i serveringssektoren er følgelig preget av de drivkreftene som påvirker husholdningens forbruk. Tre forhold er særlig framtreddende; utvikling i kundegrunnlaget, kundenes kjøpekraft, og kundenes preferanser.

Den sterke befolkningsveksten og urbaniseringen vi har sett i Norge de senere år, har medført økt etterspørsel etter serveringstjenester, i absolutte tall. Økende sentralisering har bidratt i samme retning ved at flere mennesker som bor tett gir både økte muligheter til kostnadseffektive serveringsløsninger og flere nisjeprodukter.

Befolkningssammensetningen (det vil si sammensetninger i husholdninger og inntektsgrupper) har også betydning. De mest velstående bruker mer penger på serveringstjenester enn lavinntektsgrupper, men andelen av inntekten som brukes på serveringstjenester er relativt lik. Tilsvarende ser vi også en utjevning i andelen av inntekten som brukes på serveringstjenester for ulike typer av husholdninger.

Andelen av inntekten husholdningene bruker på serveringstjenester har vært relativt stabil de siste ti år. Dette, og også vitenskapelige studier, vitner om at serveringstjenester ikke er et inntektselastisk

gode, men et normalt gode der forbruket vokser i takt med inntekten. I Norge er det særlig boligkonsum og utenlandsreiser som har vokst sterkere enn veksten i inntekt de siste år.

Det er all grunn til å anta at fortsatt realvekst i husholdningenes inntekter vil gi tilsvarende vekst i etterspørsel etter serveringstjenester.

Kultur, moter og trender har også betydning for etterspørselen. Slike forhold gjør seg i mindre grad gjeldene på makronivå, men har betydning for hvilke typer serveringstjenester som blir etterspurt, eksemplifisert gjennom veksten i kaffebarer og sushirestauranter. Preferansene endres ikke minst som følge av at nordmenn reiser mye mer nå enn tidligere noe som har gitt økt kunnskap og ønsker om internasjonal mat, stort utvalg og mat av høy kvalitet. De samme trendene gjør seg gjeldende også for turisters og næringslivets preferanser.

Det er stor grunn til tro at trendene får betydning for utviklingen i og mellom de ulike næringsundergruppene. Selv om sektoren totalt sett framstår som stabil, vil de enkelte næringsundergruppene og virksomhetenes vekst avhenge av virksomhetenes evne til å treffe de behov og preferanser som kundene har.

4.1 Nordmenns hverdagsforbruk utgjør to tredeler av samlet serveringsetterspørsel

Grovt sett kan vi dele etterspørselen etter serveringstjenester inn i tre grupper: 1) Etterspørselen fra innenlandske husholdninger, som igjen kan deles i hjemstedsetterspørsel og etterspørsel fra innenlandske turister, 2) Etterspørselen fra virksomheter og 3) Etterspørselen fra utenlandske turister.

Husholdningenes forbruk er generelt svært viktig for et lands verdiskaping. Hva husholdningen prioriterer blir naturligvis spesielt viktig for næringer som produserer personrettede tjenester, slik serveringsnæringene gjør.

Samlet utgjør husholdningenes etterspørsel til forbruk om lag 60 prosent av all verdiskaping i Fastlands-Norge. Når vi ser bort fra offentlig forvaltning, sto forbruket for nesten 80 prosent i 2013, jf. Figur 4.1. Mange forbruksvarer er importert, men husholdningers forbruk er likevel av avgjørende betydning for utvikling av norske forbrukerrettede næringer.

Det foreligger ikke eksakt statistikk som fordeler serveringsnæringenes produksjon på etterspørselen fra de ulike gruppene nevnt over, men når vi kombinerer data fra nasjonalregnskapets oversikt over husholdningens konsum av restauranttjenester og data fra nasjonalregnskapets satellittregnskap for turisme, får vi et rimelig godt bilde av hvor mye hver av gruppene betyr for den samlede etterspørselen etter serveringstjenester.

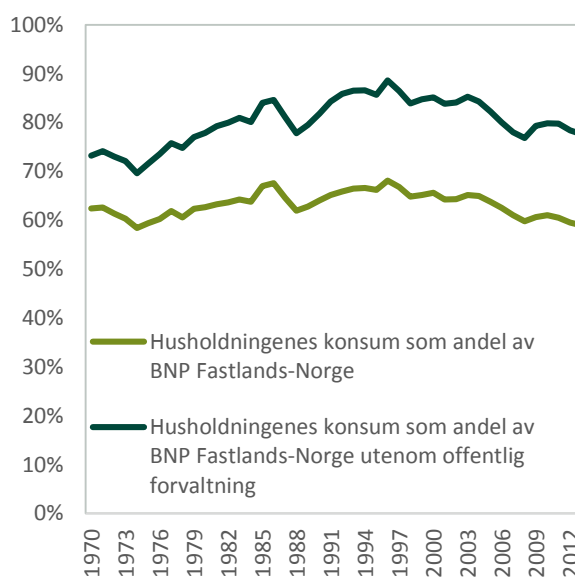
Vi kan begynne med å kartlegge husholdningenes konsum av restauranttjenester. Begrepet restauranttjenester er basert på en FN-standard og omfatter alle former for servering av mat og drikke. Begrepet restauranttjenester i denne sammenheng, er relativt likt tilbudet i det vi har definert som serveringssektoren.

Fra satellittregnskapet for turisme identifiserer vi hvor stor del av dette konsumet som enten kommer fra nordmenns reiselivsforbruk i Norge og utlendingers forbruk av restauranttjenester (bredt definert) i Norge. Satellittregnskapet for turisme beregner også næringslivets kjøp av restauranttjenester. Ved å koble disse dataene kan vi få et godt bilde av

hvordan den samlede etterspørselen etter serveringstjenester fordeler seg på ulike typer kunder. Beregningen er oppsummert i Figur 4.2.

FIGUR 4.1

Husholdningenes konsum målt som andel av BNP Fastlands-Norge med og uten offentlig forvaltning. 1970-2012



Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet

Dessverre foreligger ikke data fra satellittregnskapet for reiseliv senere enn 2010, men tilgjengelige data gir like fullt et tydelig bilde. Det er norske husholdningers jevnlige kjøp av serveringstjenester som utgjør den klart største etterspørselskomponenten. Ovenstående gjør oss i stand til å beregne norske husholdningens etterspørsel etter serveringstjenester, utenom deres reiselivskjøp i Norge. Svaret er at husholdningenes hverdagskjøp utgjorde hele 69 prosent av det norske serveringsmarkedet i 2009.

Hverdagskjøp foregår normalt nær husholdningens bosted og forklarer opphopningen av serverings-

virksomheter i områder hvor mange bor. Virksomheter som retter seg mot denne etterspørselen konkurrerer lite med virksomheter «langt borte», men konkurrerer i realiteten med alt annet husholdningene ønsker å bruke egne penger på og med «hjemmeproduksjon» av serveringstjenester.

Husholdningens etterspørsel etter serveringstjenester når de er turister i eget land, utgjorde 13 prosent av det norske serveringsmarkedet i 2009, mens utenlandske turistenes kjøp av restauranttjenester utgjorde 11 prosent samme år. Virksomheter som retter seg mot turistenes etterspørsel er i realiteten i et internasjonalt marked (i tillegg til det norske) ved at både norske og utenlandske turister kan velge mellom et stort antall reiselivsopplevelser i inn- og utland.

Norske bedrifters kjøp av serveringstjenester utgjorde en beskjeden del av markedet, 8 prosent i 2009, men har vokst noe raskere enn markedet samlet sett.⁸ Næringslivets serveringskjøp er koblet til bedrifters behov for å avholde og delta på kurs og konferanser, samt behov for kunde-leverandør møter av ulike slag. Slik etterspørsel er normalt konjunkturutsatt, men varierer også med hva slags næringssammensetning som dominerer i samfunnet. Normalt er etterspørselen høyere fra kunnskapsintensive virksomheter enn andre. Økende innslag av kunnskapsintensive virksomheter i norske byregioner er dermed med på å øke markedet for virksomheter som tilbyr serveringstjenester.

Ovennevnte data for husholdningenes konsum er sammenlignet med samlet produksjonsverdi i serveringsnæringen, definert som næring 56 i næringsnomenklaturen. Vi har tidligere denne næringen som den delen av serveringssektoren hvor servering er kjernevirksomhet. Vi ser at produksjonen i

denne næringen utgjorde hele 73 prosent av serveringsmarkedet i 2009. Totalmarkedet er da definert som etterspørselen fra hver av de tre gruppene angitt ovenfor.

Andelen av markedet som blir levert av serveringsnæringen (næring 56) har vært svakt stigende mellom 2002-2008, for så å synke litt i 2009. Uansett understreker dataene at serveringsnæringen utgjør hoveddelen av den norske serveringssektoren. Mesteparten av differansen utgjøres av servering på bensinstasjoner og kiosker.

Vi har testet samvariasjonen mellom endringer i produksjonsutviklingen i serveringsnæringen (næring 56) og de ulike etterspørselskomponentene. Årene er få, men samvariasjonen mellom endringer i husholdningens serveringsetterspørsel (utenom turistkonsum) og serveringsnæringens produksjon er så høy at man kan legge til grunn at det er denne etterspørselen som er viktigst for næringens utvikling over tid. Korrelasjonskoeffisienten er på hele 0,81, hvor 1 ville vært perfekt samsvar og 0 ingen samsvar.

Korrelasjonskoeffisientene mellom endringer i serveringsnæringens produksjon og norske husholdningers etterspørsel i turismesammenheng, utlendingers etterspørsel og næringslivets etterspørsel er lavere, henholdsvis 0,79, 0,41 og 0,40.

Siden husholdningenes etterspørsel etter serveringstjenester er så viktig, vil utviklingen i serveringsnæringene vil følgelig være preget av de drivkreftene som påvirker husholdningenes forbruk. Tre forhold er særlig framtrædende; utvikling i kundegrunnlaget, kundenes inntekt og kjøpekraft og kundenes preferanser.

⁸ Legger inn årlig vekst for de ulike gruppene om 2010 tall foreligger før endelig rapport skal avleveres. I 2009 var årlig vekst fra 2000-2009 på

henholdsvis -0,1 pst, 1,8 pst, 4,6 pst og 6,2 pst, samt på 0,6 pst. for markedet samlet.

4.2 Kundegrunnlaget øker, og vil fortsette å øke

Størrelsen på befolkningen og hvor disse bosetter seg har betydning for kundegrunnlaget, som igjen har betydning for veksten og hvilke serveringstjenester som tilbys.

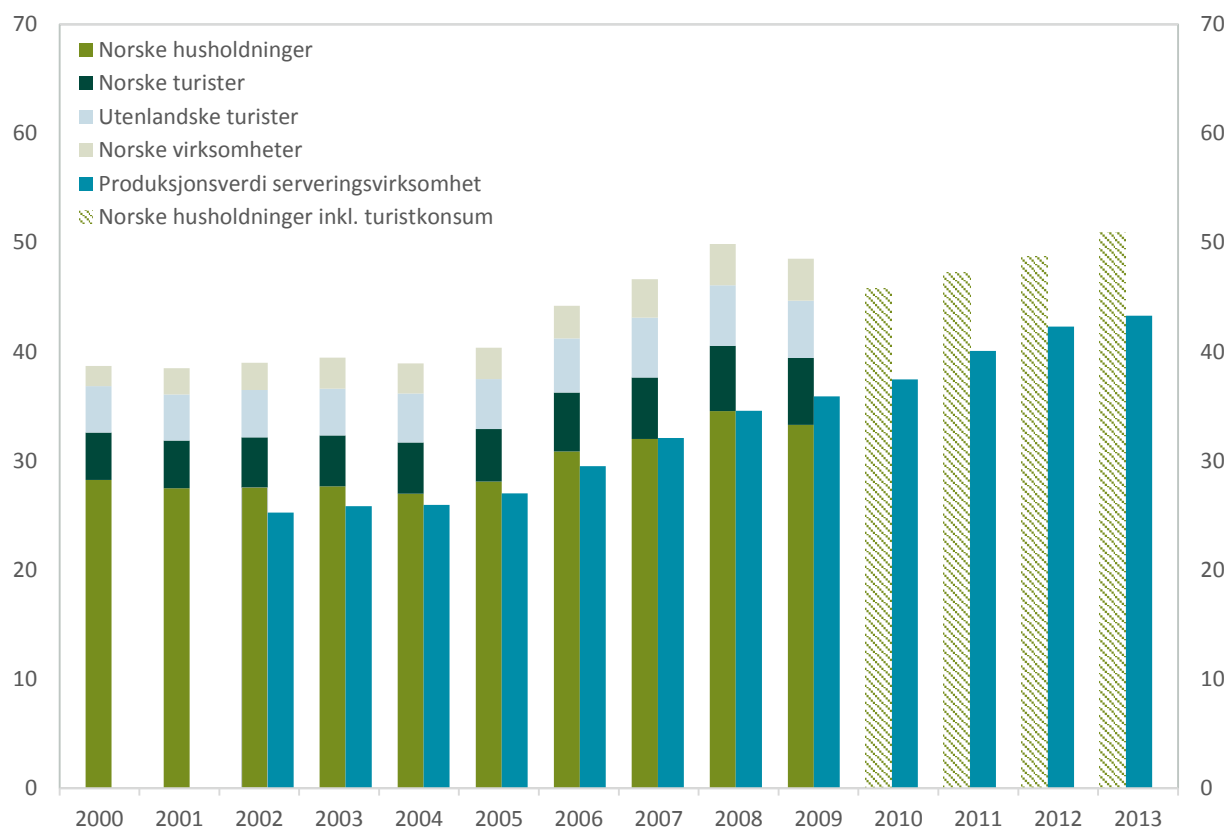
4.2.1 Sterk befolkningsvekst øker kundegrunnlaget

Befolkningen i Norge vokser raskt, og raskere enn i de fleste land i Europa. Siden 1980-tallet har den

årlige veksten i EU-landene vært på 0,5 prosent og den er synkende. EUs statistikkbyrå, Eurostat, antar at befolkningen i EU-landene gradvis vil stagnere, for så å synke fra 2050.

FIGUR 4.2

Konsum av serveringstjenester. Serveringstjenester er definert som restauranttjenester i nasjonalregnskapets konsumberegning. Konsumet fordelt på etterspørselskomponenter. Mrd. kroner. Løpende priser. Produksjonsverdi innenfor serveringsnæringen. 2000-2013.



Kilde: SSB; nasjonalregnskapet, satellitregnskapet for turisme, strukturstatistikk, Forbruksundersøkelsen.

Situasjonen i Norge er helt annerledes. Etter 2007 har den årlige befolkningsveksten vært mellom 1,3 og 1,1 prosent årlig.⁹ I perioden 1990 til 2007 var den årlige befolkningsveksten 0,6 prosent. Befolkningsveksten i Norge har med andre ord tiltatt og årsaken er rekordhøy innvandring, spesielt som følge av høy arbeidsinnvandring etter EUs-utvidelse mot øst i 2004. Innvandringen forklarer både den befolkningsøkningen Norge har og den som det er grunn til å regne med vil komme. Statistisk sentralbyrå anslår at befolkningen vil øke til 6 millioner 2031.

Framskrivninger er imidlertid beheftet med stor usikkerhet og størrelsen på nettoinnvandringen er spesielt usikker. I Figur 4.3 er gjeldende befolkning og tre ulike framskrivningsalternativer¹⁰ tegnet inn.

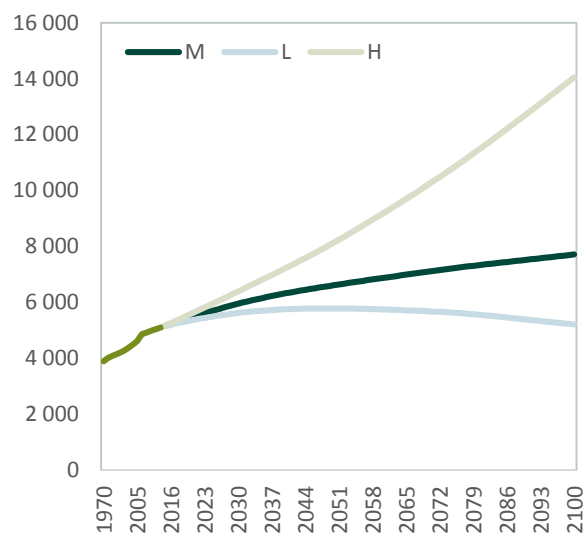
Det midterste alternativet (M) er SSBs så kalte middelalternativ og anses som mest sannsynlig. SSB understreker imidlertid at også dette er usikkert, særlig på grunn av usikkerhet knyttet til omfanget av nettoinnvandring til Norge. Samlet anslår SSB i mellomalternativet at nettoinnvandringen går noe ned, men at den fortsatt vil ligge betydelig over nivået på 1990-tallet.

Det er imidlertid verdt å merke seg at selv med ingen inn- eller utvandring vil befolkningen øke. Årsaken er ikke høy fruktbarhet som sådan, men at en stor andel kvinner i fruktbar alder (og gradvis lengre levealder) vil gi flere fødte enn døde helt fram til midten av 2030-tallet. Selv om det er usikkerhet om hvor stor befolkningsøkning vi vil få i årene framover, er det grunn til å anta at kundegrunnlaget til norske serveringsvirksomheter vil øke.

⁹ Befolkningen vokste med 1,1 pst i 2013, som er litt lavere veksttakt enn fireårsperioden før.

FIGUR 4.3

Befolkningen i Norge 1970 – 2100. Tusen personer.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Note: Midterste alternativ er mest sannsynlig

4.2.2 Urbanisering forsterker kundegrunnlaget

Bosettingsmønsteret forklarer hvorfor vi ser en opphopningen av serveringsvirksomheter i de største byene og tettstedene.

En slik sammenheng kan antas ut fra et meget enkelt resonnement. For å utvikle en lønnsom serveringsvirksomhet, er investorene avhengig av at det er et stort nok potensielt kundegrunnlag. Serveringsvirksomhetens omland må altså ha en minste størrelse for å gi lønnsomhet til en serveringsvirksomhet. For at det skal bli lønnsomt for flere virksomheter må omlandet (det potensielle markedet) være enda større.

Videre er det en gjensidig forsterkende sammenheng mellom vekst i kundegrunnlag og forsterkning

¹⁰ Alternativene er SSBs alternativer basert på forutsetninger om fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring.

av tilbudet, som igjen øker etterspørselen. Steder med en viss mengde serveringsvirksomheter øker attraktiviteten sett fra kundenes side. Flere kunder samlet sett gir mulighet for å etablere nisjevirksomheter. Kundene får da mulighet til å velge det tilbudet som passer til sitt behov der og da, samtidig som det også er alternative steder å gå om ett sted er fullt. Et variert tilbud lokker altså til seg flere kunder. For eksempel kan man både i rurale og urbane strøk se denne formen for opphoping, enten i et bysentrum, i et havneområde eller lignende. Så ledes kan det tenkes terskelvirkninger i betydningen av at det kreves en minimumsstørrelse i kundegrunnlag for både et serveringssted og mangfold av serveringssteder.

I de fleste næringer, er det muligheter for å utnytte ulike typer stordriftsfordeler. Så også i serveringssektoren. Jo større marked, jo bedre grunnlag er det for å investere i stabsfunksjoner, markedsføring, effektive logistikk-løsninger, gunstige innkjøpsordninger, bringetjenester eller lignende

Dermed er det mulig å tenkes seg selvforsterkende dynamiske prosesser i betydningen av at jo flere mennesker som bor i et område, jo bedre blir både tilbudet av og effektiviteten i serveringsnæringene. Jo bedre og billigere tilbudet blir, jo større andel av befolkningen vil også benytte det.

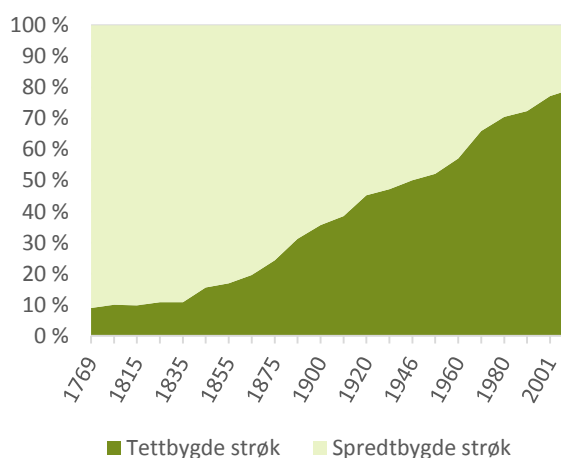
Det er også grunn til å tro at den faglige kunnskapen øker dersom det er et større tilbud. På den måten kan det danne seg faglige møteplasser og erfaringsutveksling i store markeder, for eksempel innenfor kokketjenester.

Vi kommer tilbake til innovasjon og produktivitetsutvikling i serveringsnæringene i kapittel 5. Her vil vi imidlertid undersøke hvor sterk sammenheng det er mellom befolkningsvekst og sysselsettingsvekst i serveringssektoren.

Fra kapittel 3, så vi at det var de største stedene som hadde flest sysselsatte i serveringsnæringen. Det er også i de befolkningsmessige tyngdepunktene sysselsettingen har vokst mest, både absolutt og relativt. Når vi sammenholder befolkningsutviklingen i de 50 største bo- og arbeidsmarkedsregionene i perioden mellom 2002 og 2012 med sysselsettingsutviklingen i serveringsnæringene (næring 56), finner vi at korrelasjonen er meget høy (0,87). Utviklingen vi ser, er på mange måter et speilbilde av den sterke urbaniseringen som har pågått i Norge over mange år. Befolkningen øker i de fleste kommuner, men økningen er størst i og rundt de største byene.

FIGUR 4.4

Andel av befolkningen i spredtbygde og tettbygde strøk. Norge 1769 – 2012.



Kilde: SSB

Siden 1835 har andelen av befolkningen som bor i tettbygde strøk økt fra om lag 10 prosent til om lag 80 prosent, jf. Figur 4.4. Definisjonen på tettbygde strøk fra SSB er en samling hus hvor det bor minst 200 personer og avstanden mellom husene ikke overstiger 50 meter. Det betyr at denne figuren både beskriver flytting til tettbygde strøk, men også at mindre steder vokser seg til å bli et tettbygde strøk.

Utviklingen har utvilsomt forenklet etableringen av nye serveringsvirksomheter og -konsepter.

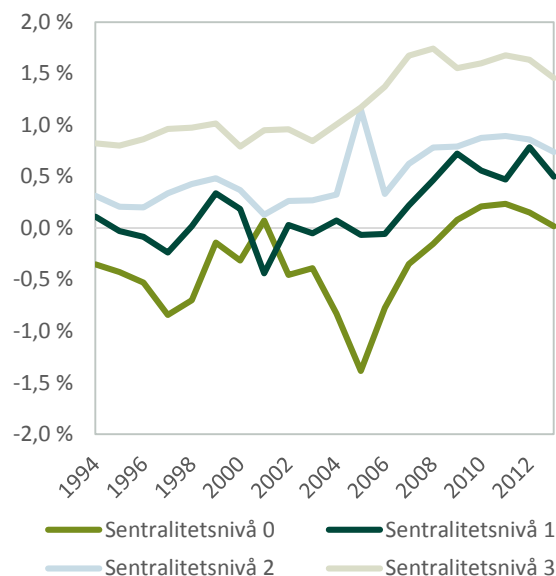
Det er også de meste sentrale kommunene som har raskest befolkningsøkning. Figur 4.5 viser vekstene fra 1994 til 2013 for fire ulike sentralitetsnivå definert av SSB, hvor nivå 3 er mest de sentrale og nivå 0 er de minst sentrale områder. Definisjonen på sentralitet er knyttet til reiseavstand til tettsteder av ulike størrelse, hvor avstand på mindre enn én time til storbyer gir sentralitetsnivå 3 og ingen tettsteder på over 500 innbyggere innen 60 minutters reiseavstand gir sentralitet 0.¹¹ Vi ser at de sentrale strøkene har hatt en betydelig høyere befolkningsvekst enn de mindre sentrale.

Den sterke innenlandske flyttestrømmer mot sentrale strøk, og spesielt mot sentrale strøk på Østlandet, har følgelig styrket grunnlaget for serveringsnæringen i disse strøkene. Likevel er det interessant å merke seg at den sterke innvandringen til Norge de siste årene har styrket også de mindre sentrale strøk, noe som isolert sett gir grunnlag for serveringsvirksomheter flere steder.

Data fra SSBs forbruksundersøkelse underbygger at det er i de urbane områdene etterspørselen etter servering er størst. Det er stor forskjell i forbruket av restauranttjenester mellom by og land, selv om forskjellen har blitt mindre etter 2005. Mens husholdninger i Oslo, Bergen og Trondheim brukte 4,3 prosent av forbruksutgiftene sine på restauranttjenester i 2012, brukte husholdningene i spredtbygde strøk kun 2,4 prosent. I tettbygdestrøk utenom Oslo, Bergen og Trondheim brukte husholdningene 3,2 prosent på restauranttjenester.

FIGUR 4.5

Årlig befolkningsvekst etter sentraliseringsgrad 1994 – 2013



Kilde: SSB

I 2012 var det husholdningene i Nord-Norge som brukte minst på restauranttjenester, med kun 2,5 prosent av sine forbruksutgifter. Denne landsdelen har ikke alltid ligget lavest. Hedmark og Oppland opplevde en kraftig nedgang fra 2001 til 2004, fra henholdsvis 3,3 til 2,0 prosent. Siden da har husholdningene her økt sitt forbruk av restauranttjenester, til 3 prosent i 2012.

Dette underbygger at etterspørselen etter restauranttjenester er således først og fremst et byfenomen. Det er som nevnt ikke overraskende, da det er her vi finner det bredeste tilbudet og mest tilgjengelige serveringsstedene.

¹¹ Se <http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/109879?ts=13e3bd430d0> for definisjon av de ulike sentraliseringsgradene.

4.2.3 Personer som bor alene etterspør serveringstjenester som andre

Husholdningssektoren består av mange ulike husholdningstyper. Tradisjonelt har særlig enpersonshusholdninger etterspurt serveringstjenester. Ikke alle reagerer likt på verken konjunkturedringer eller inntektsendringer. Særlig enpersonshusholdninger har redusert den andelsmessige etterspørselen rettet mot restaurant, kafeer og barer.

I 1999 brukte enpersonshusholdninger 5,1 prosent av sin totale forbruksutgift på restaurant, kafeer og barer. I 2012 var forbruket kun 3,6 prosent, jf. Figur 4.6.

Nedgangen blant aleneboere er noe overraskende. En vanlig forklaring på vekst i serveringstjenester er at det er nettopp aleneboende som prioriterer å spise og drikke ute og andelen aleneboere har økt sakte, men sikkert i mange år. I 2013 utgjorde ale-

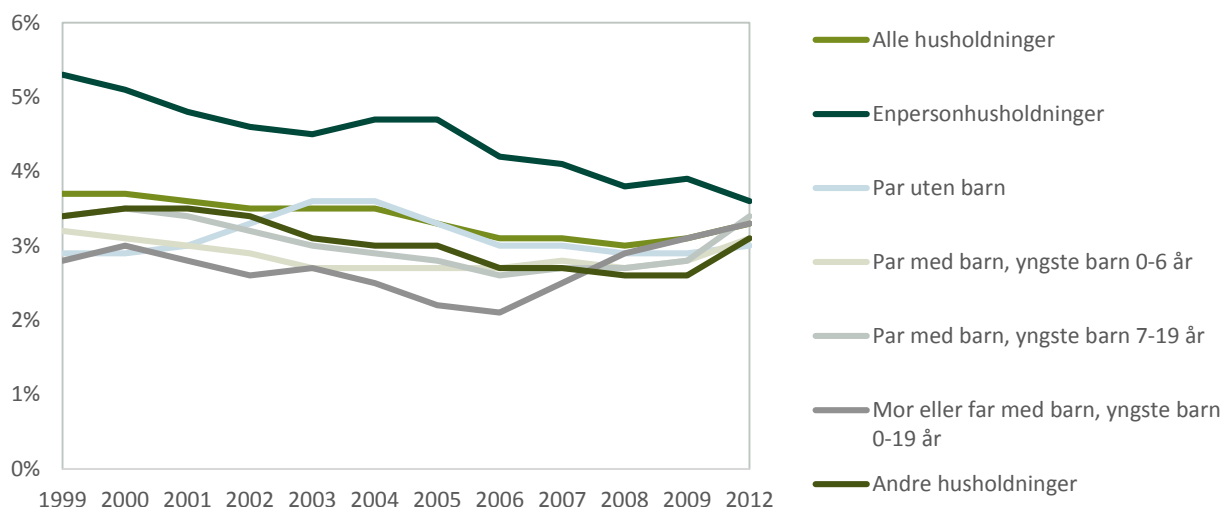
neboende 40 prosent av alle husholdninger. Vi kommenterer aleneboeres preferanser nedenfor og konstaterer her kun at aleneboeres forbruk av restauranttjenester, kafeer, barer eller lignende ser ut til å nærme seg befolkningen for øvrig.

Det har vært nedgang i forbruksandelen til serveringstjenester blant de fleste andre husholdningstyper gjennom mesteparten av perioden vi ser på. I 2012 økte imidlertid de fleste grupper sin andel av forbruket rettet mot restauranttjenester. Gruppene som skiller seg ut foruten aleneboere, er aleneforeldre. Deres forbruk av restauranttjenester vokste raskt i alle årene etter 2006. Par uten barn hadde også en litt uvanlig utvikling i sitt restaurantforbruk. Mens andre grupper opplevde nedgang fram til 2003, økte disse sitt forbruk andelsmessig.

Hovedbildet er faktisk at i 2012 er det ikke mye som skiller de ulike husholdningstypene når det gjelder

FIGUR 4.6

Prosentvis andel av ulike husholdningstypers forbruksutgift brukt på restauranttjenester, kafeer og barer. 1999 – 2012



Kilde: SSB, Forbruksundersøkelsen

Note: SSBs tall for 2012 i statistikkbanken ser ut til å være feil, da det for alle husholdninger er rapportert 1,9 prosent av forbruksutgiften brukt på restauranttjenester. I alle andre av statistikkene er det rapportert 3,3 prosent for tilsvarende tall. Vi omregner derfor tallene for kroner til andeler. Disse stemmer overens med totaltallet.

andelen av forbruket som brukes på restauranttjenester, selv om andelen til enpersonshusholdninger fortsatt er høyest. Utviklingen trekker i retning av at det er befolkningens generelle preferanser for å «spise ute» som er viktig for serveringsnæringens samlede utvikling. Hvilke grupper som etterspør hvilke typer serveringskonsept, kan imidlertid variere, og samlet etterspørsel vil avhengig av at mangfoldet i tilbudet samsvarer med mangfoldet i etterspørselsbehov og -preferanser.

4.3 Økt inntekt gir høyere etterspørsel

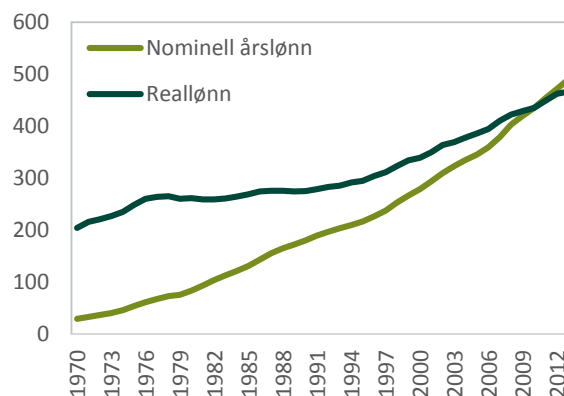
Når befolkningen blir rikere, øker konsumet av de aller fleste varer og tjenester. De siste ti-årene har nordmenn fått vesentlig høyere realinntekt.

Figur 4.7 viser utviklingen i nominell og reell årslønn fra 1970 til 2013. Over hele perioden har reallønningene økt med hele 129 prosent. Reallønnsveksten har imidlertid ikke vært like sterk i hele perioden. Etter en kraftig vekst fra 1970 til 1976 flatet reallønnsveksten ut på slutten av 1970-tallet og 1980-tallet. I årene fra 1976 til 1990 økte reallønningene med bare 6 prosent. Veksten skjøt imidlertid fart igjen på slutten av 1990-tallet, og fra 1990 til 2013 økte reallønningene med hele 70 prosent på landsbasis.

Den høye inntektsveksten har gitt en kraftig etterspørselsimpuls mot alle næringer i Norge, så også serveringsnæringen. Under vil vi analysere hva husholdningene har prioritert å bruke den økte kjøpekraften på.

FIGUR 4.7

Utvikling i nominell årslønn og reallønn fra 1970 til 2013, tusen kroner



Kilde: SSB, nasjonalregnskapet

4.3.1 Servering verdsettes høyere i dag enn for en generasjon siden

Vi har sett at velstandsveksten i samfunnet er en viktig driver for utviklingen i serveringsnæringene. Hvordan inntektsutviklingen påvirker serveringsetterspørselen er imidlertid ikke opplagt. For å forstå serveringens samfunnsmessige betydning er det behov for å danne seg et bilde av om vi kan vente at serveringstjenester framover vil øke i takt med, saktere enn eller raskere enn inntektsveksten.

Økonomiske goder hvor etterspørselen øker relativt mer enn inntektsveksten (og synker mer enn inntektsfall skulle tilsi) kalles ofte luksusgoder. Dersom etterspørselen øker i takt med inntektsveksten, sier man at tjenesten er et normalt gode.

Det er ikke opplagt hvilke egenskaper serveringstjenester har. For å belyse dette har vi undersøkt data i nasjonalregnskapet og SSBs forbruksundersøkelse.

I henhold til nasjonalregnskapet sto husholdningenes forbruk av serveringstjenester for 4,9 prosent av deres samlede forbruk i 2011. Det har ligget på om lag dette nivået siden 2003.

Da hadde imidlertid forbruksandelen falt med nesten ett prosentpoeng siden toppnivået i 1999. Gjennom hele 1970-tallet var forbruket stabilt på tre prosent av det samlede forbruket. Økningen på ett prosentpoeng gjennom 1980-tallet, var likevel bare halvparten så stor som økningen på 1990-tallet som altså toppet seg i 1999, jf. Figur 4.8.

I figuren har vi også tatt med forbruksandelen brukt på overnattings- og serveringstjenester samlet. Disse tallene har vi fram til og med 2013. For serveringstjenester alene har vi kun til 2011. De to kurvene har fulgt hverandre tett. Det er derfor grunn til å tro at andelen av samlet konsum som utgjøres av serveringstjenester har økt i 2012 og 2013, slik det har gjort for overnattings- og serveringstjenester samlet.

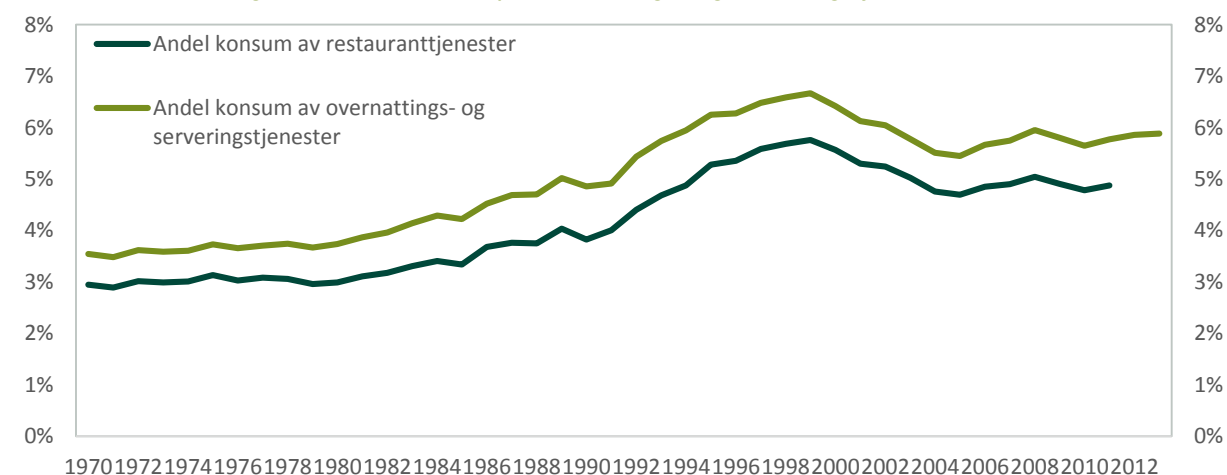
Sammenliknet med 1970- og 1980-tallet har etterspørselen etter serveringstjenester fra husholdningene økt markert, og ser på 2000-tallet ut til å ha stabilisert seg på et høyere nivå.

Likevel er det også klart at andelen svinger, trolig i takt med konjunktorene. På slutten av 1990-tallet var norsk økonomi i en høykonjunktur. Da var andelen brukt på serveringstjenester på et svært høyt nivå. Konjunktorene svekket seg og nådde en bunn i 2003. Da var andelen klart lavere. Konsumandelen tok seg opp fram til den globale finanskrisen også rammet norsk økonomi i 2008. I takt med en ny oppgangskonjunktur i 2011 og fram til i dag, har husholdningenes forbruksandel igjen økt. Det er altså både strukturelle- og konjunkturelle årsaker bak utviklingen i husholdningenes etterspørsel etter serveringstjenester.

Hittil har vi sett på tall fra nasjonalregnskapet. Nå skal vi se nærmere på hva forbruksundersøkelsen sier. Disse tallene strekker seg tilbake til 1999. Det

FIGUR 4.8

Andel av husholdningenes konsum brukt på overnattings- og serveringstjenester. 1970-2012



Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet

var imidlertid en stor omlegging i undersøkelsen i 2012. Da gikk SSB over til å bruke et mye større utvalg. De små utvalgene i tidligere år gjør at SSB ikke publiserer så detaljert statistikk disse årene. Dessuten har de slått sammen tre år i presentasjonen. De skriver følgende:

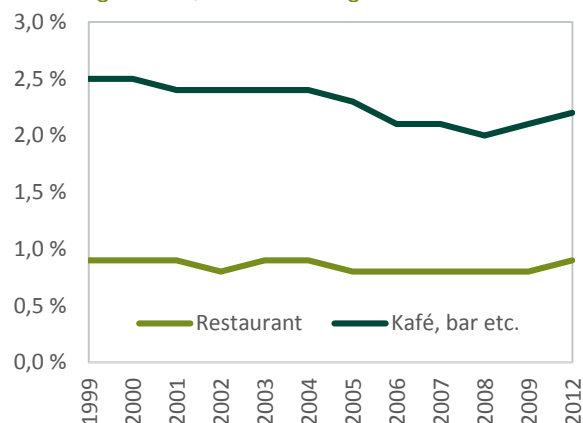
«På grunn av små årlige utvalg kan man for tidligere forbruksundersøkelser bare publisere tall for enkeltgrupper ved å slå utvalgene for tre år sammen, og regne alt i siste års priser. I stedet for å referere til hele treårsperioden, for eksempel 1998-2000 og 2007-2009, er det i teksten og i figurene konsekvent bare referert til det siste årstallet (i eksemplet 2000 og 2009). Men dette gjelder ikke for forbruksundersøkelsen 2012 som hadde et mye større utvalg.»

I 2012 viser disse tallene at husholdningene brukte 3,3 prosent av forbruksutgiftene på restauranttjenester, inklusive kafeer og barer eller lignende, jf. Figur 4.9.

Selv om tallene avviker noe fra nasjonalregnskapet, kjenner vi igjen utviklingen. Avviket fra nasjonalregnskapet skyldes nok en rekke årsaker. Forbruksundersøkelsen er en ren statistikk som rapporterer sine funn. Nasjonalregnskapet derimot har ikke bare én statistikkilde, men må bruke alle tilgjengelige statistikker til å sette sammen et komplett og konsistent regnskap. Dessuten samsvarer ikke begrepet forbruksutgift i forbruksundersøkelsen helt med konsumbegrepet i nasjonalregnskapet.

Ser vi litt nærmere på tallene, ser vi at etterspørselen etter restauranttjenester har holdt seg svært stabilt siden 1999. Vi husker fra nasjonalregnskapstallene referert til over at dette var året da andelen av forbruket som ble brukt på serveringstjenester samlet sett var på et rekordhøyt nivå. Det er andelen av forbruket som retter seg mot kafeer, barer, eller lignende som har blitt redusert.¹² Andelen nådde et bunnivå i 2008. Deretter har også dette forbruket tatt seg opp, andelsmessig. Fra å utgjøre 2 prosent av total forbruksutgift i 1998, brukte husholdningene 2,2 prosent på kafeer, barer og lignende i 2012.

FIGUR 4.9
Prosentvis andel av forbruksutgifter brukt på restauranter og kafeer, barer eller lignende 1999 - 2012



Kilde: SSB. Forbruksundersøkelsen

Nedgangen i andelen av forbruket som er rettet mot restaurant-, kafe- og bartjenester fra 1999 og fram til 2004, kom i hovedsak som følge av en kraftig nedgang i forbruket i desember. Det kan tyde på at det først og fremst er julebordsesongen som blir rammet i konjunkturedganger. Siden da har desemberforbruket holdt seg stabilt med en liten stigning i 2009.

¹² Merk at andelsreduksjonen faller sammen med reduksjonen i andelen av enpersonhusholdningenes inntekt som disse bruker på kjøp av serveringstjenester.

Det er vanlig å anta at enpersonshusholdninger bruker kafeer og barer mer enn andre, mens større deler av befolkningen benytter seg av dette tilbudet i dag enn før.

De to statistikkene tyder på serveringstjenester er et normalt gode. Andelen av inntekt brukt på serveringstjenester øker ikke gradvis etter hvert som inntekten øker, men har stabilisert seg på et høyere nivå etter et skift på slutten av 1990-tallet.

4.3.2 Vitenskapelige studier underbygger at servering er et normalt gode

Figur 4.8 er fra nasjonalregnskapet og går tilbake til 1970. Vi så at det gjennom 1980- og 1990-tallet var en betydelig vekst i konsumet av restauranttjenester, fra å utgjøre om lag 3 prosent på 1970-tallet til å nå en topp på 5,8 prosent i 1999. Om serveringstjenester ser ut til å være et normalt gode i de senere årene, er det likevel mye som tyder på at det ikke var det tidligere.

Hvorvidt ulike varer og tjenester kan karakteriseres som nødvendige, normale eller luksusgoder har blitt analysert vitenskapelig. Det gjøres gjennom å estimere såkalte inntektselastisiteter, eller Engel-elastisiteter etter den tyske statistikeren og økonomen Ernst Engel (1821-1896). Inntektselastisiteter viser den prosentvise endringen i forbruket når inntekten øker med én prosent.

De senere årenes tallfestinger har imidlertid vært gjort på relativt store økonomiske områder av økonomien, og er derfor vanskelig å tolke for å karakterisere hva serveringstjenester kan betraktes som. Den kanskje mest målrettede studien for vårt formål er fra så langt tilbake som 1995, av Cappelen, Skjærpen og Aasness i SSB-notat 95/17.

Cappelen m.fl. (1995) rapporterte fra to analyser av inntektselastisiteter i Norge. Den ene var fra et

svært gammelt datasett fra forbruksundersøkelsene. Dataene var fra 1975-1977. Estimatenes her viste en Engel-elastisitet for restaurant- og hotellutgifter på hele 1,9 (med et standardavvik på 0,17). Dette innebærer altså helt klart at dette forbruket bar preg av å være luksusforbruk. Det kan kanskje forklare den sterke veksten i andelen av konsumet til dette gjennom 1980- og 1990-tallet.

Cappelen m.fl. (1995) brukte også den gjeldende versjonen SSBs makroøkonomisk modell for norsk økonomi (MODAG).¹³ Det er uklart hvilken periode tallene bygger på. MODAG bygger på siste endelige nasjonalregnskap, men estimerte sammenhenger kan være gamle. Uansett synes perioden å omfatte 1970- og 1980-årene, men trolig ikke 1990-tallet. Samlet viser MODAG-analysene at utgifter til restauranter, kafeer o.l. har inntektselastisiteter i denne perioden på mellom 0,74 og 1,17, avhengig av hvilken modellversjon som benyttes i tallfestingen (se Cappelen m.fl., 1995). Det innebærer at denne analysen tyder på at restauranttjenester er nær ved å være normale goder i 1970- og 1980-tallet. Dette resultatet stemmer godt overens med utviklingen både før 1990-tallet og på 2000-tallet, men hva som er årsaken til at andelen konsum av restauranttjenester økte til del betydelig på 1990-tallet blir ikke besvart. En mulig forklaring er at 1990-tallet var preget av en samfunnsmessig preferanseendring, hvor flere i alle samfunnslag ønsket å bruke en større andel av sin inntekt på servering.

MODAG-analysene viser videre at utgifter til hotellopphold har inntektselastisiteter på mellom 1,05 og 1,73. Det ser altså ut til at hotelletterspørselen er mer preget av å betraktes som luksus enn etterspørselen etter restauranter, kafeer og barer.

¹³ Modellen er laget for Finansdepartementet og Finansdepartementet bruker modellen i sitt arbeid med blant annet nasjonalbudsjett og perspektivmeldinger

4.3.3 Nordmenn prioriterer bolig over alt annet

Endringer i andelen av forbruk av serveringstjenester er imidlertid påvirket av flere faktorer enn økende (eller minkende) verdsetting av serveringstjenester. Hvis andre forbrukskomponenter vokser klart mer som andel av inntektene enn andre komponenter og disse utgjør en stor del av forbruket, tenderer alle andre goder å minke som andel av samlet forbruk.

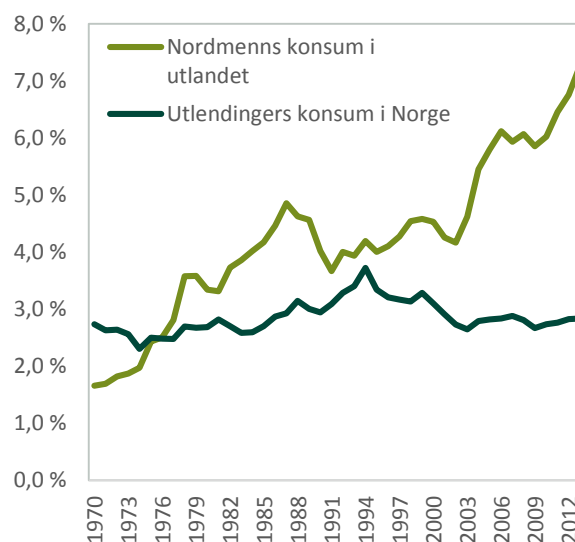
For nordmenn ser bolig ut til å trumfe alt. Den delen av inntekten som brukes på boliger øker mer enn veksten i inntekten. Tilsvarende gjelder for nordmenns konsum i utlandet.

Utgiftene til bolig, lys og brensel har økt svært mye de siste årene, fra et nivå på 26,2 prosent av total forbruksutgift i 2005 til 31,2 prosent etter 2009. På sett og vis konkurrerer det å etterspørre høy boligstandard med utelivet og serveringstjenester. Brukerprisen på bolig har de siste årene vært svært lav gjennom forventet høy boligprisvekst. Et hett boligmarked vil slik sett i seg selv kanskje kunne redusere etterspørselen rettet mot serveringsnæringen, jf. Figur 4.11.

For den norske serveringsnæringen har nordmenns økende reisevaner gjort at næringen ikke har kunnet ta del av all veksten i norske husholdningers konsum. Som vi ser av Figur 4.10 har nordmenn økt andelen av sitt konsum som har vært foretatt i utlandet fra å ligge på litt over 4 prosent på 1980- og 1990-tallet, til å utgjøre hele 7,3 prosent i 2013. Utlendingers konsum i Norge har ikke kompensert for dette, da det har ligget om lag uendret på 3 prosent av samlet norsk konsum i de siste tiårene.

FIGUR 4.10

Nordmenns konsum i utlandet og utlendingers konsum i Norge i prosent av samlet konsum i norske husholdninger



Kilde: Statistisk sentralbyrå

4.3.4 Servering, like viktig for fattig som for rik

Dersom servering er et normalt gode, er det interessant å se om det samsvarer med data for hvor mye ulike inntektsgrupper bruker på servering.

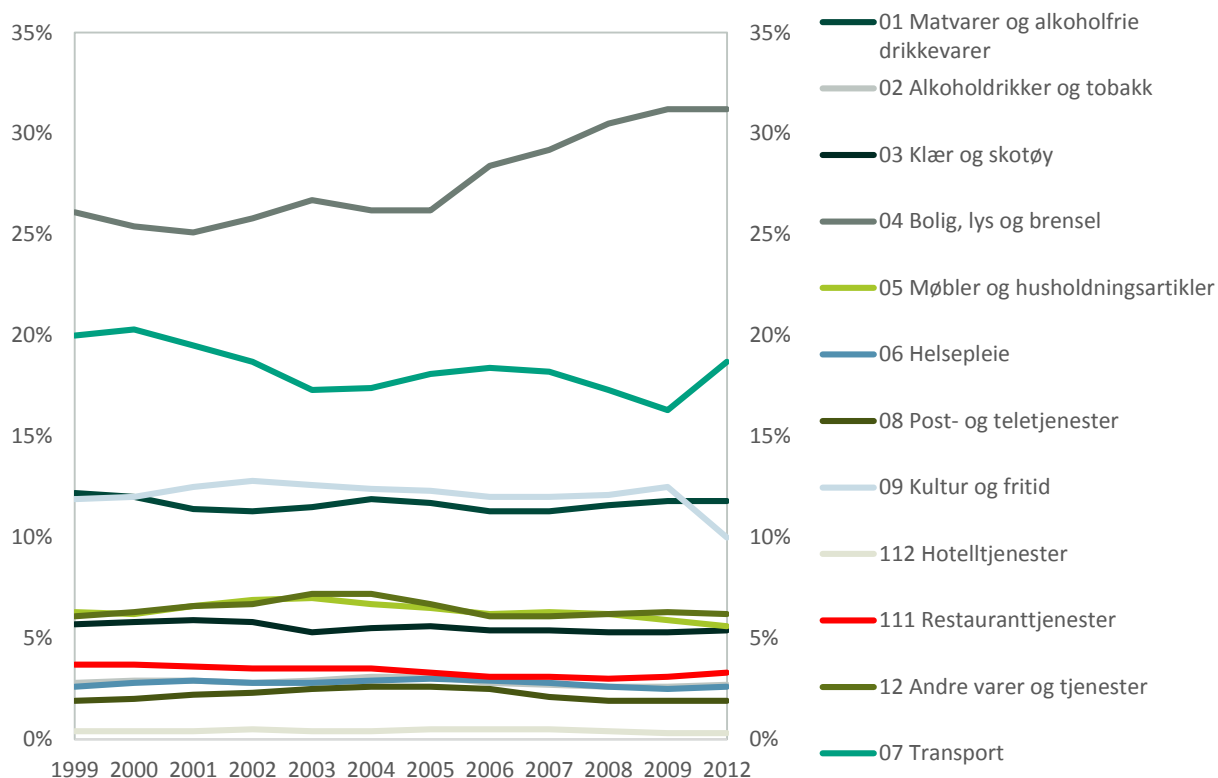
Dersom servering er et luksusgode, kan det antas at det er de mest velstående som i størst grad kjøper serveringstjenester. Sett fra serveringsbedriftene er nok det også tilfelle ettersom disse bruker flere kroner på serveringsaktivitet.

For å gi et bilde av hvordan ulike inntektsgrupper etterspør serveringstjenester deler vi husholdningene i ti like deler, såkalte desiler, og rangerer husholdningene etter husholdningsinntekt. Desil 1 er den delen av husholdningene som har ti prosent lavest inntekt. Desil 2 er de med mellom ti og tjue prosent med lavest inntekt. Tilsvarende er desil 9 de mellom ti og tjue prosent med høyest inntekt. Desil

10 er de ti prosentene med høyest inntekt. De rikeste husholdningene er åpenbart svært viktige kjøpegrupper for serveringsnæringen. Desilgruppene 8, 9 og 10 sto for over halvparten, 54 prosent, av forbruket av restauranttjenester i 2012, jf. Figur 4.12.

FIGUR 4.11

Prosentvis andel av total forbruksutgift brukt på ulike varer og tjenester. 1999 – 2012

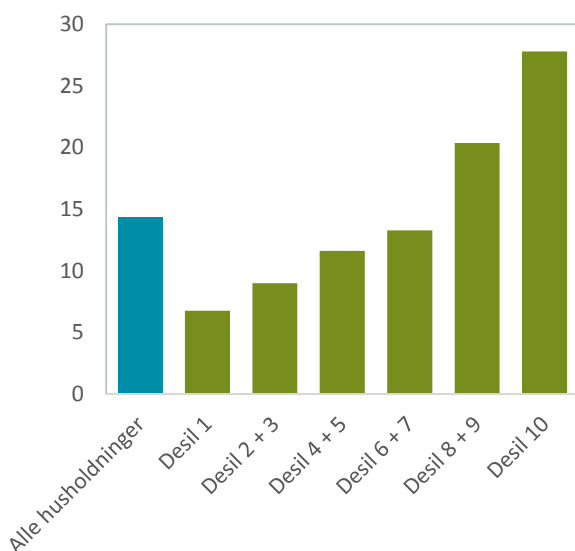


Kilde: SSB, Forbruksundersøkelsen

Forskjellene mellom inntektsgruppene blir imidlertid borte når vi sammenligner gruppenes andel av totalt forbruk brukt på servering. Faktisk hadde de med aller lavest inntekt like stor andel av forbruksutgiftene på serveringstjenester som de i desil 8 og 9, jf. Figur 4.13. Når vi ser hvor likt de ulike inntektsgruppen prioriterer serveringstjenester, er det mer nærliggende se på serveringstjenester som et normalt gode for alle inntektsgrupper, heller enn et luksusgode.

FIGUR 4.12

Forbruk av restauranttjenester, kafeer og barer i 2012 etter husholdningsinntekt. Tusen kroner.



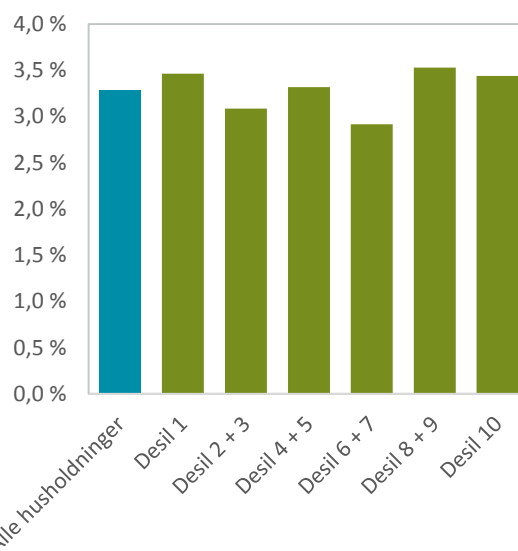
Kilde: SSB, Forbruksundersøkelsen

Det at tilbøyeligheten til å kjøpe serveringstjenester varierer lite med inntekt, trekker i samme retning som tilnærmingen i preferanser mellom husholdningstyper. «Alle» nordmenn ønsker å benytte noe av inntekten til å spise ute.

Framtidig vekst i serveringsnæringen vil følgelig avhengig av antall innbyggere og utviklingen i gjennomsnittlig inntektsvekst.

FIGUR 4.13

Andel brukt på restauranttjenester, kafeer og barer i 2012 etter husholdningsinntekt



Kilde: SSB, Forbruksundersøkelsen

I neste avsnitt kommer vi også inn på folks holdninger og trender knyttet til serveringstjenester. Dette sammen med utviklingen i serveringsnæringen over tid og de ulike inntektsgruppenes forbruk, tyder det på at nordmenns holdninger til serveringstjenester har vært stabilt og at det ikke er preget av å være et luksusgode.

4.4 Preferansene påvirker virksomhetene

Kultur, moter og trender har også betydning for etterspørselen. Slike forhold er ikke alltid enkelt å spore på makronivå, men har stor betydning på for den enkelte virksomhet. Virksomhetene må treffe de behov og preferanser som kundene har. For eksempel reiser nordmenn mye mer nå enn tidligere og dette har gitt økt kunnskap om og preferanser for internasjonal mat

Det kan være vanskelig å nøyaktig knytte visse utviklingstrekk til disse underliggende årsaker. Det

som kan oppfattes som en motetrend, kan i virkeligheten skyldes endringer i behov eller levestandard.

Våre intervjuer tyder på at mange av de store trendene gjør seg gjeldende innenfor de ulike næringsundergruppene samtidig som det er lite forskjell på nordmenns etterspørselsønsker og turisters og næringslivets ønsker.

4.4.1 Kaffebarenes inntog på 1990-tallet

Den kanskje mest synlige trendendringen, og som samtidig kan knyttes til endret smak eller mote, er veksten i etterspørselen etter servering fra kaffebarer, eller såkalte «café-latte-barer». Det er uklart om det er behovet for lett tilgjengelige, hyggelige sitteplasser på gateplan i byene eller om det er selve kaffe-etterspørselen som har vært den bakenforliggende årsaken til veksten av denne type serveringsvirksomhet. Trolig er det en kombinasjon.

Det er imidlertid ikke tvil om at etterspørselen etter nye kaffevarianter har økt formidabelt de siste årene. Også etterspørselen etter hjemmebaserte varianter har økt mye. I seg selv kan denne trendendringen forklare veksten i sysselsetting og verdiskapingen i næringsundergruppen barer ellers vi så i kapittel 3. Likevel er det grunn til å tro at denne type serveringsvirksomhet egner seg godt i byene fordi det også er betalingsvillighet for både sosiale møteplasser og mulighet for privat rekreasjon i urbane områder.

I tillegg passer denne serveringsaktiviteten godt sammen med veksten i bruken av nye medier som mobiltelefoner, lesebrett og bærbare PCer. Med denne teknologirevolusjonen har det oppstått nye behov for lett tilgjengelige sitteplasser nær gateplan

i byene. Rask servering av enkle kaffe- og matretter som ikke er kostbare, gjør det både enkelt og billig å bruke kaffebarene samtidig som man kan benytte håndholdte eller bærbare PCer til både arbeid og personlige gjøremål.

Kaffebarenes sosiale funksjon for en stor gruppe mennesker er blant annet dokumentert i Dokk Holm (2010),¹⁴ se også faksimile av en hverdagsreportasje fra Oppland Arbeiderblad.

Dokk Holm har gjennom sin doktorgradsavhandling «*Coffe and the city – towards a soft urbanity*» studert fremveksten av kaffebarer siden den første moderne kaffebaren i Oslo ble etablert i 1994. Årsakene til den sterke fremveksten er mange, men forfatteren trekker spesielt fram kaffebarens funksjon som et felles, halvoffentlig rom der byens innbyggere kan møtes enten for å være sosiale sammen med venner, gjennomføre arbeidsmøter, gjøre kontorarbeid eller rett og slett være alene.

Hele 70-90 prosent av kundene i en kaffebar kommer alene, er der alene og går alene fra kaffebaren (Dokk Holm, 2010). Forfatteren drar paralleller til folkebibliotekets rolle som halvoffentlig rom, der man kan være alene sammen med andre som er der av samme grunn. Kaffebaren tilbyr et lavterskeltilbud til byens befolkning, der man for en lav pris kan benytte lokalet i mange timer.

¹⁴ Dokk Holm, E. (2010): *Coffe and the City: Towards a Soft Urbanity*. Oslo School of Architecture and Design

FIGUR 4.14

Faksimile fra Oppland Arbeiderblad.



Kan kaffe: Butikksjef ved Krutt espressobar på CC Gjøvik,

Daniel Hilsen, mener kun ferskbrygget kaffe er god kaffe.

Her demonstrerer han hvordan en håndtrakter fungerer.

Foto: Frode Hermanrud

Nu skal kaffen håndtraktes ... og det hippeste er svart kaffe

For den kresne kaffenytter duger det verken med slumpemikset pulverkaffe eller traktekaffe med hint av sur lakris. Ser man bort fra finnene, er det ingen som drikker så mye kaffe som oss nordmenn. For mange er kaffe som vin. De mest ivrige rendyrker områder og distrikter, andre er mer nysgjerrige og liker spenningen med å teste ut kaffe fra forskjellige steder.

På Krutt espressobar på CC Gjøvik er det såkalt håndtrakter som er det absolutt hotteste om dagen. Kort fortalt er det en slags «manuell» kaffetrakter der det varme vannet helles rett opp i kaffefilteret og ned i kolben. Som en vanlig kaffetrakter, men uten strøm og automatikk. Daglig leder på Krutt, Daniel Hilsen, står med stoppeklokka og etter fire minutter er kaffen rykende varm og klar.

Nyter ute. Kaffekoppen er fast følge enten man sitter i bilen, i solveggen på hytta eller rett og slett på kafé. I Europa må italienerne ta skylda for at kaffebaren kom til Norge. En av de faste

kundene hos Krutt er Elisabeth Eriksen. Hun nyter heller kaffen på Krutt enn hjemme på kjøkkenet.

– Hjemme er jeg veldig primitiv når det kommer til kaffe. Da går det mest i pulverkaffe, smiler hun. Hun forteller hun liker å nyte kaffen ute og favoritten, ja det er dagens «svartkopp». – Kaffen er best når den er laget av ferske bønner, sier hun og tar en stor slurk av kaffekoppen. Jeg er ingen fan av kaffe latte og cappuccino. Jeg synes kaffen er bedre jo sterkere den smaker. Jeg foretrekker heller en dobbel americano enn en dobbel latte, sier hun bestemt.

Jentedrikke. Det er omtrent like mange varianter kaffe i spesialbutikkene som vinflasker på polet. Likevel er det trender å spore i kaffebransjen også.

– Svart kaffe er en urban trend, sier Daniel Hilsen, butikksjef ved Krutt espressobar. Han forteller at selv om det hippeste nå er å drikke kaffen svart, foretrekker mange av kundene fortsatt melkebaserte kaffedrikker som kaffe latte og cappuccino. – Særlig jenter foretrekker kaffe latte, sier Hilsen og forklarer det blant annet med at de kvinnelige kundene liker å sitte lengre og kose seg med kaffen enn menn. – Og så er nok jenter mer glad i søtt, supplerer Elisabeth Eriksen, stadig med hånda rundt kaffekoppen. – Samtidig kan kaffe latte være en fin inngang til å begynne med «vanlig» kaffe, mener Hilsen.

Folk i farta. Kaffekundene hos Daniel Hilsen er like forskjellige i smak som kaffebønnene. Noen vet hva de vil ha, andre er mer nysgjerrige anlagt. Noen vil sette seg ned og kose seg med kaffen, andre haster bare innom for å de gode dråpene i pappkrus.

– Vi har mange som svinger innom på vei til eller fra jobb. De synes kaffen vår er så god, smiler butikksjefen som forklarer trafikken med at de serverer kaffe etter Bør Børson-metoden: Prima vare – sekunda ikke. – Kaffen er sortert etter strenge kriterier. Vi selger kun første sortering, sier Daniel Hilsen som opplever at flere og flere kunder kjøper kvern og maler kaffebønnene selv. (...)

4.4.2 Mer internasjonalt kjøkken

Nordmenn har blitt mer internasjonale, samtidig har Norge blitt mer internasjonalt. Vi reiser mer enn før og vi har fått en befolkning bestående av mange nasjonaliteter. Begge disse endringene, både i reisevaner og demografi, har betydning for hva vi etter spør av mat og hva som tilbyes av mat.

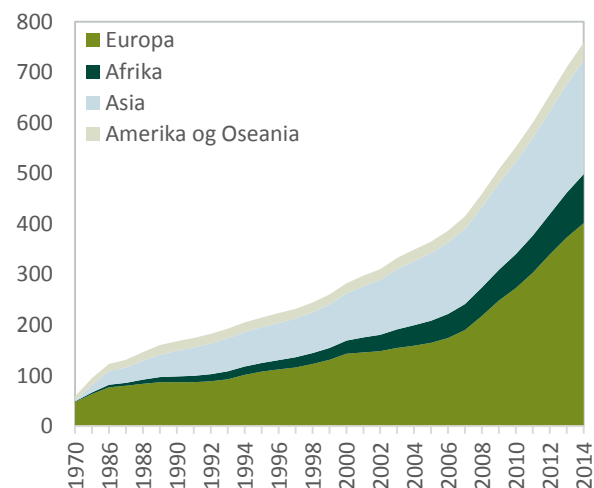
Bare mellom 2002 og 2013 har antallet utenlandsreiser gjennomført av nordmenn økt fra snaut 5,3 millioner til om lag 9,3 millioner reiser årlig. Veksten har vært spesielt stor innenfor lange feriereiser¹⁵. Vi reiser til nye eksotiske destinasjoner og vi møter nye matkulturer som vi gjerne vil ha tilgang til når vi kommer tilbake til Norge.

På samme tid har Norge blitt et mer internasjonalt samfunn, både gjennom høy innvandring og turister fra utlandet. Innvandrerne kommer fra alle kontinenter og spekteret av matkultur er bredt (se Figur 4.15). Økt innvandring har trolig også hatt en tilbudseffekt ved at folk med utenlandsk bakgrunn har startet opp restauranter

Økt reiseaktivitet og økt innvandring har trolig ført til økt variasjon i både tilbud og etterspørsel etter serveringsaktiviteter. Selv om den største bredden av internasjonalt rettede serveringstjenester trolig er å finne i de mer urbane strøk, er pizzarestauranter, kinarestauranter og sushirestauranter eksempler på serveringstjenester som også er godt representert i distriktene. Produktene er i økende grad også til salgs i dagligvarehandelen.

FIGUR 4.15

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn. Tusen personer.



Kilde: SSB

Merk: De tre første observasjonene er i 1970, 1980 og 1986. Deretter årlige observasjoner.

4.4.3 Økt vektlegging av kvalitet og variasjon

Den økte reiseaktiviteten har trolig ikke bare ført til økt etterspørsel etter serveringstjenester basert på internasjonale mattradisjoner, men også til mer kunnskap om og interesse for mat. Fokus på tilberedning og servering av mat er også svært gjeldende i TV og sosiale media eksemplifisert gjennom kokeprogrammer på TV, applikasjoner som gjør at man selv kan lage mat som en «profesjonell kokk» og deling av bilder av mat og matopplevelser på Instagram.

Denne økte kunnskapen om mat har ført til økt bevissthet omkring opprinnelse og tilberedning og dermed etterspørsel etter variasjon og kvalitet.

¹⁵ Feriereiser med mer enn fire overnattinger.

Våre intervju med virksomheter i næringer underbygger det ovenstående. Økt kunnskap og bevissthet blant kundene kommer blant annet til uttrykk gjennom økt etterspørsel etter lokalmat, kortreist mat, økologisk mat, sunn mat og lignende. Interessant er dette ikke bare noe som reflekteres i etterspørselen hos restauranter og kaffer, men også noe som merkes av bensinstasjoner, hoteller og kantiner.

4.4.4 Nordmenn snobber ned

Holdninger og verdisyn påvirker også hva husholdningen bruker penger på. Etterspørselen etter serveringstjenester påvirkes av hva den enkelte vil bruke tid på, hvor hun eller han oppholder seg mest, samt mat- og drikkepreferanser.

Både studier av holdninger og intervju peker i retning av at nordmenn blir mindre materialistiske og nedsnobbing.

Norsk monitor er en omfattende intervjuundersøkelse gjennomført annen hvert år av Ipsos MMI siden 1985. Den kartlegger nordmenns holdninger og verdier. Hovedkonklusjonen fra disse undersøkelsene er at det er fire grunnleggende verdier i det norske samfunnet. Foruten å sette pris på et sekulært samfunn, preget av likhet og det som særpreger Norge, ønsker nordmenn seg et samfunn preget av nøkternhet i forbruk og anskaffelser, jf. Hellevik (2008).

Hellevik (2008) illustrerer verdiene i tre verdiakser. Utviklingen siden 1990-tallet kjennetegnes ved at nordmenn har blitt mindre materialistiske og mer moderne. Den tredje verdiaksen er radikal vs. konservativ. På dette området har utviklingen vært stabil.

Når Hellevik konkluderer med at nordmenns holdninger har gått i retning av å være mindre materialistiske, skyldes dette svar på en rekke spørsmål i Norsk monitor. Nordmenn svarer i mindre grad enn før at de er opptatt av det ytre, både i betydningen materielle vilkår og omgivelsenes oppfatninger og reaksjoner. Eiendeler og økonomisk vekst prioriteres i mindre grad, og andre behov settes i større grad enn før foran egnes. Undersøkelsene viser også at flere sier også at de har det bedre økonomisk enn før, og at de har mer penger enn de trenger.

Hva disse holdningene og holdningsendringene betyr for etterspørselen etter serveringstjenester er ikke godt å si. Våre intervju tyder imidlertid på at det en trend i retning av nedsnobbing også på matfronten.

At nordmenn er kvalitetsbevisste, men likevel nøkterne i sitt forbruk kan både trekke i positiv og negativ retning for etterspørselen etter serveringstjenester.

Ser vi på Figur 4.16 får vi et litt bedre innblikk i hva nordmenns holdninger betyr for serveringsnæringen. Tallene er fra 1999 og vi har ikke lyktes å finne nyere tall blant det som er publisert fra Norsk Monitor. Tallene viser hvordan nordmenn prioriterer ulike gjøremål. Vi ser at det å delta i utelivet, gå på restauranter, kafeer og lignende oppnår en skåre på 38 på en skala fra 0 til 100. Bare 11 prosent sier de ikke vil gjøre det. Syv prosent svarer at de vil gjøre mindre av det, 59 prosent sier de vil gjøre like mye av det og 23 prosent vil gjøre mer av det.

Restauranter utgjør en viktig del av serveringsnæringen. Trender innenfor restaurantmarkedet speiler derfor trendene innenfor resten av serveringsnæringen. Norge, og særlig de store byene, har fått flere restauranter i toppskiktet de senere år.

Økt nøkternhet kan gi seg utslag i redusert etterspørsel etter de tjenestene som disse virksomhetene har vært rettet mot. Medieoppslag understreker også at mange restauranter i toppsiktet har problemer med lønnsomheten.¹⁶

Trenden kan også gi seg utslag i økt etterspørsel etter tjenester som andre deler av restaurantmarkedet tilbyr. Våre intervjuer med virksomheter vitner om en opplevelse av at flere går på restaurant oftere nå enn tidligere, men at de kjøper enklere og billigere retter. Mange virksomheter peker på en trend i retning av at folk i økende grad etterspør en forfinet utgave av «hverdagsmaten», eksemplifisert gjennom ekstra gode hamburgere, variasjoner i pizzaer, tacoer og supper og så videre. Dette har gitt opphav til flere nye aktører, særlig i storbyene.

For mange kan dette også skyldes at tid er en begrenset ressurs og mange heller foretrekker raske, men gode måltider med venner, familie eller forretningsforbindelser.

Nøkternheten kan imidlertid også tale for at folk ønsker å spise hjemme og ikke på restaurant. Slik sett kan den mindre graden av materialisme ha dempet en underliggende tendens til økt serveringssetterspørsel drevet av inntektsvekst.

¹⁶ Se for eksempel DN (04.09.2014)

FIGUR 4.16

Prioritering av ressursbruk på ulike personlige gjøremål

	<i>Skåre</i> 0-100 ¹	Ikke gjøre	Mindre	Som nå	Mer	Andre prioritet	Første prioritet
Være ute i naturen	61	1	0	30	70	12	16
Være sammen med familien	60	0	1	48	50	9	23
Være sammen med venner	56	0	0	44	56	13	8
Reise i utlandet	54	8	2	27	63	9	11
Drive idrett, trimme eller mosjonere ..	52	6	1	37	57	8	8
Dyrke hobbyer	50	3	2	47	49	6	5
Lære nye ting, ta kurs/utdanning	48	6	5	38	51	6	4
Bli kjent med nye mennesker	45	2	5	64	29	3	2
Lese bøker	45	6	4	50	41	2	1
Høre på musikk	44	1	3	70	25	1	0
Lage god mat	43	4	4	64	28	1	0
Lese aviser	41	1	4	85	10	0	0
Hvile og slappe av	41	3	8	72	17	1	1
Sove	41	2	7	76	15	1	0
Tjene penger	40	4	18	60	18	2	2
Uteliv, gå på restaurant, kafé el.	38	11	7	59	23	1	0
Arbeide	35	4	32	55	10	2	1
Gå i butikker/kjøpesentre og handle ..	33	7	25	63	5	1	0
Se på TV	33	2	38	57	2	0	0
Følge med i politikken	33	19	7	66	8	0	0
Delta ideelle organisasjoner, hjelpe ..	33	28	4	47	21	1	1
Delta dugnader/foren. på hjemstedet	31	21	10	60	9	0	0
Delta i aksjoner for å påvirke saker ...	22	48	5	36	11	0	0
Delta i religiøst liv	19	61	3	28	8	2	1
Drive med partiarb. /kommunale verv	15	64	6	25	4	1	0

¹ Snitt for skala fra 0 (ikke gjøre) til 100 (gjøre mer og første prioritet), med øvrige verdier 20 (gjøre mindre), 40 (som nå), 60 (gjøre mer) og 80 (gjøre mer og andreprioritet).

Kilde: Norsk Monitor

5 Relativ lav innovasjonstakt, lønnsomhet og produktivitet

Hvordan serveringsvirksomhetene møter etterspørselen er temaet for dette kapitlet. Vi ser spesielt på hvordan serveringsnæringene innoverer og hvordan innovasjon og annen produksjonstilpasning slår ut i form av avkastning på investert kapital (lønnsomhet) og på serveringsnæringens samlede produktivitet.

Selv om serveringsnæringen er en arbeidsintensiv næring, gir den teknologiske utviklingen, bruken av kompetent arbeidskraft og organiseringen av virksomhetene rom for nye tjenester og produktivitetsforbedringer.

De siste ti-årenes introduksjon av kaffebarer og sushibarer er eksempler på innovasjoner i serveringsnæringen. Både SSBs innovasjonsundersøkelse og våre intervjuer viser at mange serveringsvirksomheter er innovative og gjennomfører forskjellige typer innovasjoner

Likevel introduserer serveringsnæringen færre innovasjoner i klassisk forstand enn mange andre næringer. Både norske og internasjonale innovasjonsundersøkelser understøtter dette. Også entreprenørskapsnivået er lavere enn i andre tjenesteneringer.

Serveringsvirksomheter er spesielt innovative ved på introdusere ulike markedsmessig innovasjoner. Innovasjon i markedsføring og innovasjon i organisering er på nivå med eller mer vanlig enn i andre næringer. Disse formene for innovasjon kommer blant annet til uttrykk gjennom økt bruk av sosiale medier, organisasjonsendringer og nye måter å ta ut stordriftsfordeler på.

Kapitlet viser også at serveringsnæringene er en næring er preget av lavere lønnsomhet og produktivitet enn mange andre næringer. Det er imidlertid store forskjeller både geografisk og mellom de ulike

næringsundergruppene. Catering og kantinevirksomheter har både bedre lønnsomhet og produktivitet enn restauranter, puber og barer ellers. De førstnevnte næringsundergruppene har blant annet større mulighet (og evne) til å ta ut stordriftsfordeler i produksjon, innkjøp og administrasjon enn andre deler av serveringsnæringen.

Når relativt lavt nivå på innovasjon og entreprenørskap og relativt lavt lønnsomhet sees i sammenheng, er det grunn til å anta at lønnsomhet og produktivitet kan økes dersom nyskappingsaktiviteten i næringen øker. Vi ser en gradvis utvikling i retning av større forretningssystemer i de ulike serveringsundernæringene. Det kan antas at slike grupperinger lettere enn små foretak kan realisere produktivitetsfremmende systemendringer.

5.1 Færre klassiske innovasjoner enn i andre næringer

Serveringsnæringene dekker det samme kundebehovet som alltid; mat og drikke bringes til kunden uten annen anstrengelse enn å vente.

Det er ikke opplagt at det er mange nye måter å gjøre dette på. Produktmiksen kan riktignok bli annerledes og opplevelsen kan endres. Teknologi kan tas i bruk på nye måter, både i matlaging og frambringelse og matlaging. Tilgjengelighet av serveringssteder og kunnskap om virksomhetene kan endres. Over tid har alle forholdene over blitt endret, men tempoet har variert.

Flere grunner taler for at virksomhetene er forsiktige med å endre egne konsept og teknologi. En grunn er at kundene kan være konservative. Det er ikke opplagt at nye konsepter blir tatt vel imot og innovasjon kan være risikofyllt for eksisterende virksomheter.

En annen grunn kan være at tradisjonelle måter å servere på er så rotfestet i virksomheten, at de faktisk ikke ønsker å eksperimentere. Det kan derfor tenkes at det er nye virksomheter, mer enn eksisterende som tar nye konsepter og ny teknologi i bruk.

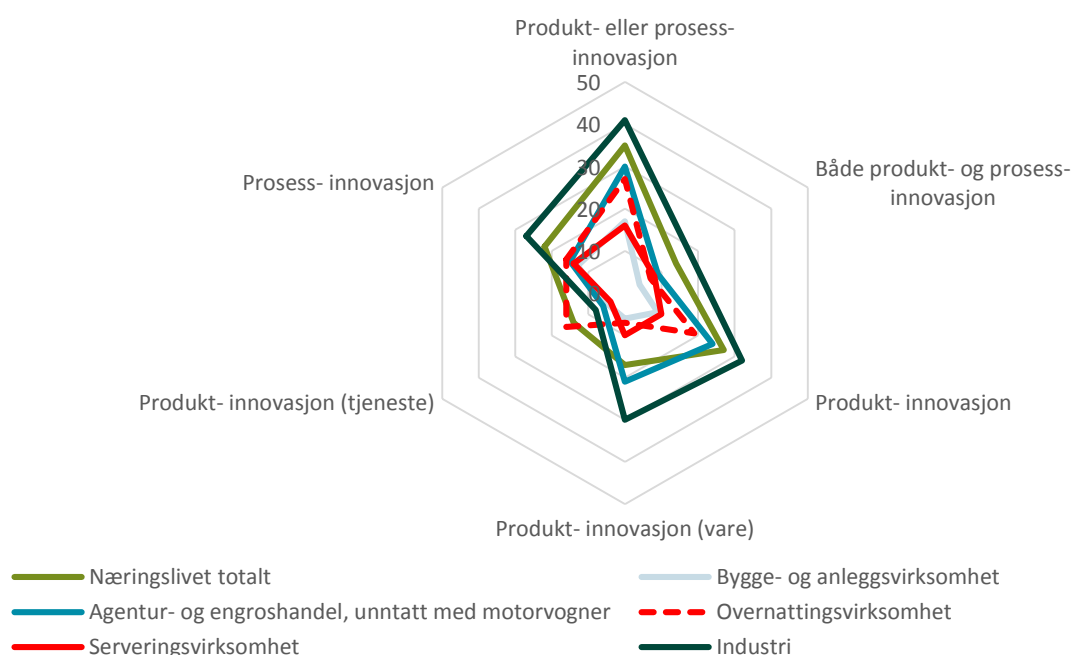
Preferanser for nye løsninger hos kundene kan endres og endringene kan gå i bølger. Hvem som raskt fanger opp endringer i kundepreferanser, og når det skjer, er ikke opplagt. Er det nystartede virksomheter eller eksisterende? Og hvem sparker preferanseendringer i gang, spesielle kundegrupper eller virksomhetene selv?

For å se nærmere på spørsmålene over, har vi gått inn i innovasjonsstatistikken for både å forstå omfanget av innovasjoner i serveringsnæringene og hva slags innovasjonstype som dominerer.¹⁷

Innovasjonsundersøkelsen er en undersøkelsen hvor SSB ber et stort utvalg av norske virksomheter vurdere omfang av egne innovasjonsaktiviteter, samt hva som karakteriserer disse innovasjonene. Innovasjonsundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse og vil være beheftet med usikkerhet.¹⁸

FIGUR 5.1

Innovasjonsundersøkelsen, produkt- og prosessinnovasjon. 2011-2013. Prosent av alle foretak.



Kilde: SSB Innovasjonsundersøkelsen, 2014

¹⁷ Innovasjon defineres av SSB som et nytt eller vesentlig forbedret produkt (vare eller tjeneste), prosess, måte å organisere arbeidet eller metode for markedsføring. En innovasjon må være introdusert til markedet eller tatt i bruk i foretaket. En innovasjon trenger ikke å være utviklet av foretaket selv eller være ny for foretakets marked. Det er nok at innovasjonen er ny for foretaket for at den skal inkluderes.

¹⁸ Innovasjonsstatistikken bygger på innhentede oppgaver fra norske foretak. I datagrunnlaget inkluderes alle foretak med minst 50 sysselsatte. I tillegg trekkes det et utvalg av foretak med 5-49 sysselsatte, og det be-

regnes vektete totaltall basert på dette utvalget. Siden innovasjonsundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse, er det en viss usikkerhet i resultatene. Denne usikkerheten er større for de minste foretakene enn for de store foretakene. Sammenlikninger over tid for enkelt næringer bør også gjøres med forsiktighet, særlig i de tilfellene hvor det er få foretak i populasjonen.

Innovasjonsstatistikken er sammenholdt med intervjudata fra intervjuer med næringsaktører.

Jevnt over svarer færre virksomheter i serveringsnæringene enn i andre næringer at de har introdusert nye innovasjoner i perioden 2011-2013. I utgangspunktet indikerer dermed innovasjonsundersøkelsen at virksomhetene innenfor denne næringen i mindre grad anser seg selv som innovative i «klassisk forstand» både når det gjelder produkt- (vare og tjeneste) og prosessinnovasjon, enn tilsvarende virksomheter i andre utvalgte næringer, jf. Figur 5.1.

Innovasjonsundersøkelsen gjennomføres også for en rekke andre land i Europa etter en felles mal utviklet av EUs statistikkbyrå Eurostat.¹⁹ Siste tilgjengelige undersøkelse fra EU er fra 2010 og gir oss informasjon om innovasjonsaktivitetene for overnattings- og serveringstjenester samlet.

Den europeiske innovasjonsundersøkelsen tyder på norske foretak innen overnattings- og serveringsvirksomhet har introdusert klart færre innovasjoner. Norske serveringsvirksomheter har introdusert både færre produkt- og prosessinnovasjoner og markeds- og organisasjonsinnovasjon, jf. Figur 5.2 og Figur 5.3.

Den siste norske innovasjonsundersøkelsen tyder på at det spiller en rolle hvorvidt innovasjonsundersøkelsen utføres som selvstendig undersøkelse eller som en del av SSBs undersøkelse av forskning og utvikling (FoU). Den siste innovasjonsundersøkelsen i Norge var den første som ble utført som en egen undersøkelse og antall virksomheter som rapporterte at de har introdusert nye innovasjoner økte

markert. Den økte innovasjonsaktiviteten var gjeldende for tilnærmet alle næringer, også på detaljert nivå.

5.1.1 Innovasjon i konsepter, i digital markeds-kommunikasjon og organisering

Innovasjonsundersøkelsen viser likevel at mange virksomheter opplever seg som innovative og gjennomfører ulike typer innovasjoner.

Intervjuene foretatt i forbindelse med denne utredningen tydeliggjør at det særlig er tre former for innovasjoner er vanlige i serveringsnæringen: markedsmessig innovasjon, innovasjon i markedskommunikasjon og innovasjon i organisering. Innovasjonsundersøkelsen underbygger også betydningen av næringens innovasjonsgrad på disse områdene.

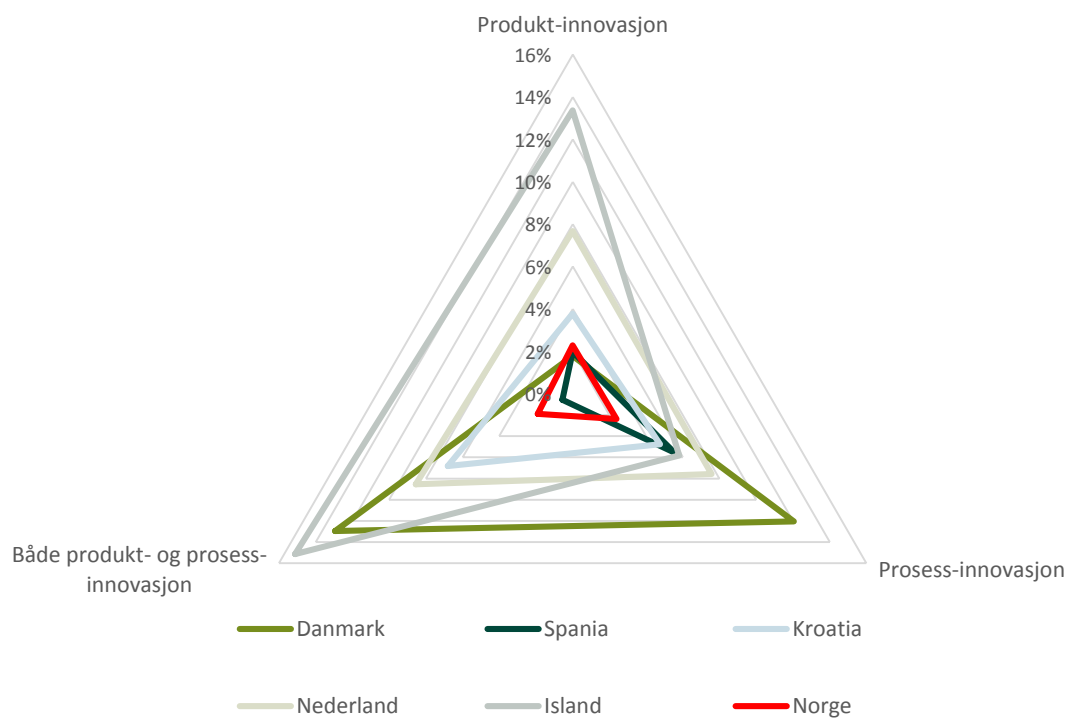
For det første er serveringsvirksomhetene meget opptatt av at konsepter og løsninger *møter etter-spørselestrendene* som vi tidligere har omtalt. Innovasjon på denne måten handler ikke om innføring av helt nye produkter og tjenester, men om tilpasning av eksisterende produkter, nye måter å servere på, samt rendyrking av egne konsepter (eksempelvis servering av utenlandsk og eksotisk mat, kulinariske opplevelser, helseriktig mat, økologisk og lokal eller lignende).

Data fra Innovasjonsundersøkelsen underbygger at design og -innpakking er viktige for serveringsnæringen jf. Figur 5.4

¹⁹ The Community Innovation Survey (CIS)

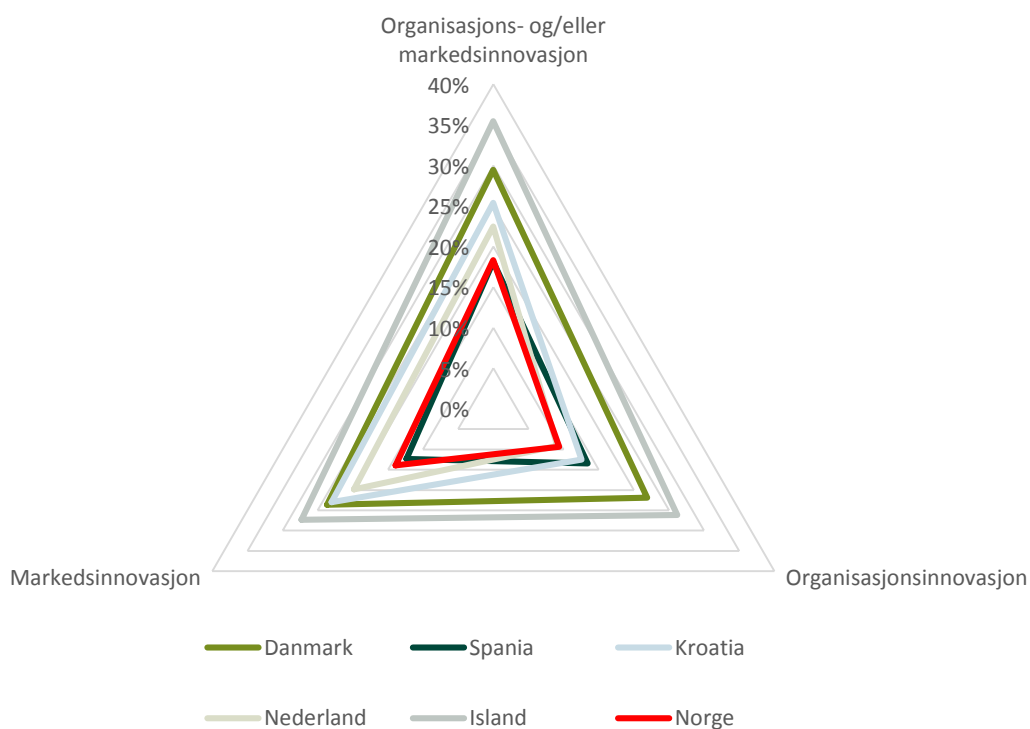
FIGUR 5.2

Prosess- og produktinnovasjoner for overnattings- og serveringsvirksomhet samlet for et utvalg europeiske land. 2010.



FIGUR 5.3

Markeds- og organisasjonsinnovasjoner for overnattings- og serveringsvirksomhet samlet for et utvalg europeiske land. 2010.



Slike former for innovasjon kommer ofte til uttrykk gjennom etablering av nisjevirksomheter, men også ved at større aktører videreutvikler og rendyrker egne konsepter. Mulighetene for å lykkes med nye konsepter vil typisk være best i byer og på steder med relativt stort kundegrunnlag.

Det er først når kundene er mange at det er mulig å lage flere spesialiserte tjenestetilbud til forskjellige typer kunder. Noen ganger varierer kundegruppene mellom ulike typer subkulturer, andre ganger er det samme kunde som har ulike preferanser avhengig av tid og sted. Uansett er lønnsomheten i nisjepregede tilbud avhengig av en minstestørrelse i kundegrunnlaget.

I internasjonal sammenheng har Norge relativt få store byer, noe som generelt hemmer innovasjoner i form av utvikling av nisjetilbud.

For det andre har mange virksomheter i næringen *tatt i bruk nye digitale verktøy og kanaler for å kommunisere* med kundene. Dette handler både om økt bruk av sosiale medier og internett for å kommunisere direkte og med et større antall kunder, men også om mer profesjonalisering ved bruk av nettbaserte verktøy, for eksempel ved bordreservasjoner.

Innovasjonsundersøkelsen underbygger også at innovasjon i form av nye media og måter å promotere virksomheten på er særlig viktig for serveringsvirksomheter.

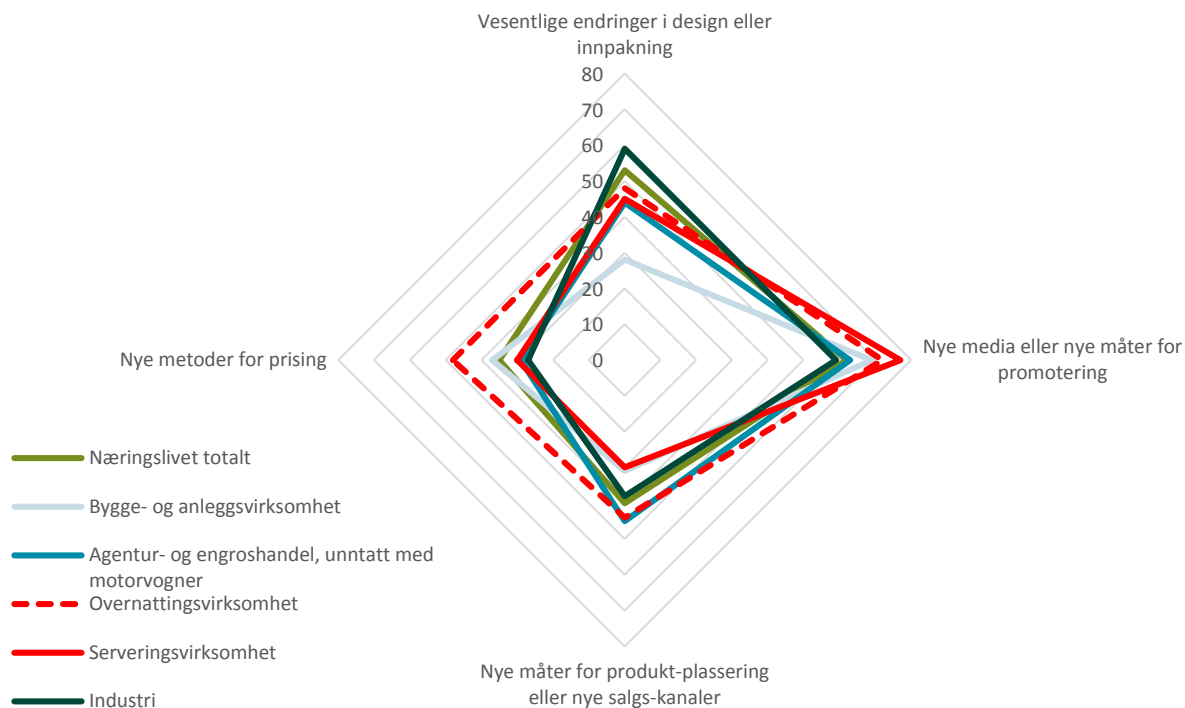
En tredje observasjon er at det synes det å være en *økende profesjonalisering i måten virksomhetene organiserer sin produksjon på*. Både drift og eierskap reorganiseres for å ta ut organisatoriske stordriftsfordeler. For eksempel vil større virksomheter med flere serveringssteder kunne hente ut stordriftsfordeler både i innkjøp og i produksjon (som bruk av ett felles kjøkken/produksjonsanlegg eller

lignende). Slike endringer kan forstås som organisatoriske innovasjoner

Organisatorisk innovasjon kan også komme til uttrykk gjennom endringer i måten ansvar og beslutninger organiseres på. Dette kan handle om utvikling av selskapsstruktur som åpner stordriftsfordeler i administrasjon og personalutvikling. Større selskapsenheter vil lettere tiltrekke seg ledere og administrativt nøkkelpersonell med erfaring fra virksomheter i andre næringer (for eksempel overnattingsnæringen). At serveringsvirksomhetene er organisatorisk innovative framkommer også i innovasjonsundersøkelsen, jf. Figur 5.5.

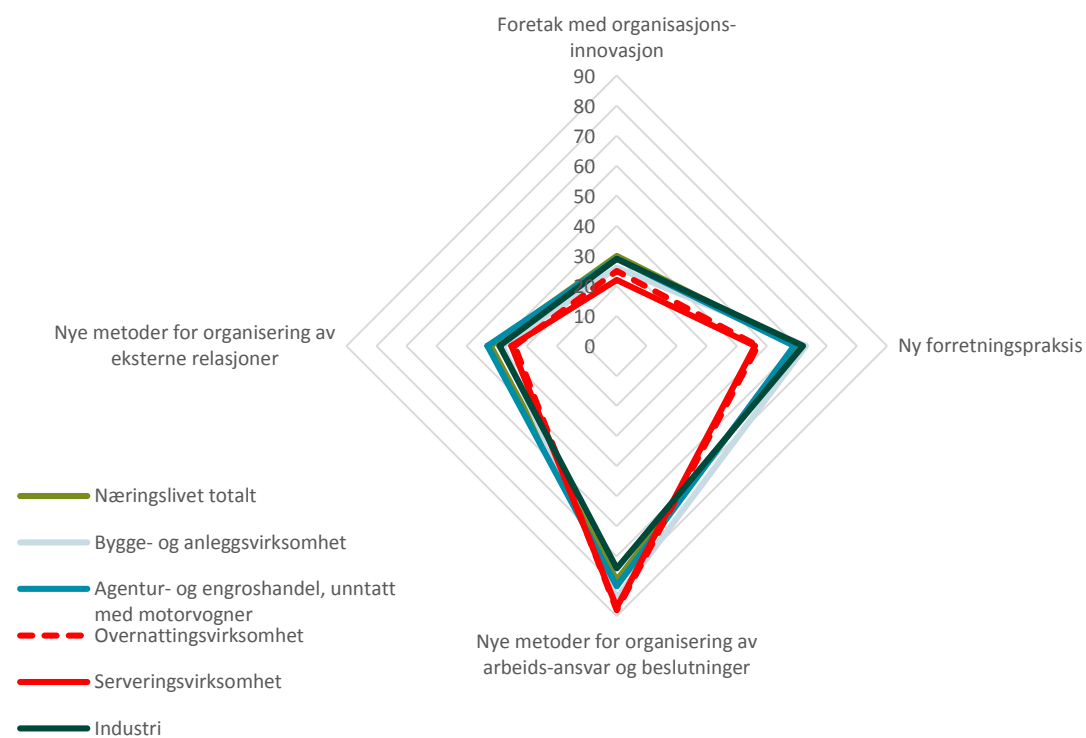
FIGUR 5.4

Innovasjonsundersøkelsen. 2011-2013. Prosent av foretak med markedsinnovasjoner



FIGUR 5.5

Innovasjonsundersøkelsen. 2011-2013. Prosent av foretak med organisasjonsinnovasjoner.



Kilde: SSB Innovasjonsundersøkelsen, 2014

5.1.2 Entreprenørskapsaktiviteten er lavere enn andre næringer

Om eksisterende virksomheter er tilbakeholdne med å lansere nye innovasjoner, kan nye bedrifter gjøre det. Innovasjon i en næring kan derfor like gjerne ta form av oppstart av nye virksomheter. Omfanget av entreprenørskap i en næring kan indikere innovasjon på denne måten.

Entreprenørskapsdata tyder på at omfanget av nystartede bedrifter er relativt lavt i overnattings- og serveringsvirksomhet, når vi sammenligner med likartede næringer som bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel.²⁰ Mellom 2001 og 2011 utgjorde nystartede foretak 4 prosent av foretakene innen overnattings- og serveringsvirksomhet. Til sammenligning var tilsvarende tall 11, 18 og 42 prosent for henholdsvis bygg og anlegg, varehandel og eienomsdrift.²¹ Overnattings- og serveringsvirksomhet var derimot på linje med industrien.

Antall nystartede virksomheter er ikke synonymt med innovative nystartede virksomheter. Det er likevel et tegn på at innovasjon i serveringsnæringene ikke tar form av mange nystartede virksomheter.

5.1.3 Færre nystartede serveringsvirksomheter overlever enn i andre næringer

Hvorvidt nystartede virksomheter overlever etter etableringsåret, kan si noe om de treffer kundebehov. I de fleste næringshovedgrupper er over 80 prosent av de nystartede virksomhetene aktive også tre år etter etableringen. Unntakene er overnattings- og serveringsvirksomhet, varehandel og

bergverksdrift med henholdsvis 76, 78 og 79 prosent overlevelse etter tre års aktivitet. Dataene er overlevelsesrater i perioden 2001-2011.

Samlet tyder overlevelsesraten på at norsk serveringsvirksomheter i noe mindre grad enn andre næringer evner å utvikle lønnsomme nye virksomheter.

5.1.4 Utvikling i konkurser

Serveringsnæringen har relativt lave etableringsbarrierer og har lave kapitalkostnader.

Samlet markedsvolum endrer seg imidlertid sakte. Når nye virksomheter starter kan det tenkes at det til dels arter seg som en form for prøving og feiling av serveringskonsept på virksomhetsnivå. Muligheten for å bomme både på attraktiviteten av eget konsept og markedet generelt er store. Det kan heller ikke utelukkes at kunnskapen om forretningsdrift varierer mellom alle som starter opp virksomhet, noe vi kommer tilbake til.

Stor grad av prøving og feiling vil tilsa at konkurstalene er relativt høye blant serveringsvirksomheter, noe vi også finner i perioden mellom 2000 og 2013. Konkursraten for serveringsvirksomheter har vært svingende, men klart høyere enn andre næringer, jf. Figur 5.6. Konkursraten ligger godt over de øvrige næringene.

Overnattingsvirksomheter kommer best ut med tanke på konkursrater i perioden sammen med økonomien for øvrig²².

²⁰ Entreprenører defineres av SSB som en person som holder en blokkerende mindretall i et privat aksjeselskap, og som i tillegg enten er ansatt eller har en formell rolle, jf. SSB. Rapport 2013-52

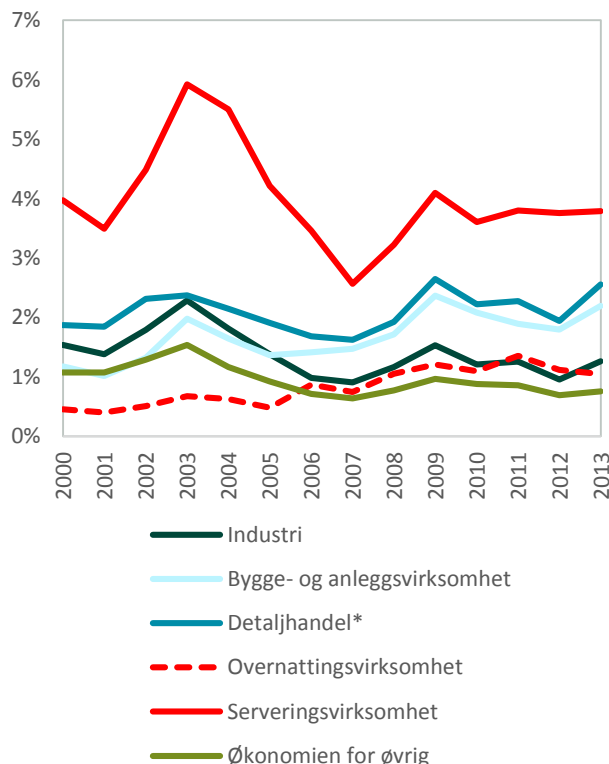
²¹ SSB, Rapport 2013-52

²² Økonomien før øvrig defineres som alle næringer fratrukket industri, bygge- og anleggsvirksomhet, detaljhandel og overnattings- og serveringsvirksomhet.

Antall konkurser som andel av totalt antall virksomheter ligger på om lag tre prosent. Det betyr at om lag tre av 100 virksomheter går konkurs hvert år.

Andelen av virksomhetene som går konkurs er systematisk høyere i perioden 2006 til 2012 for næringene med servering som kjernevirksomhet sammenlignet med den delen av serveringsnæringen som har servering som en komplementær aktivitet. I 2012 gikk bare én prosent av virksomhetene i næringene med servering som komplementær aktivitet konkurs, mot nevnte tre prosent for selve serveringsnæringen.

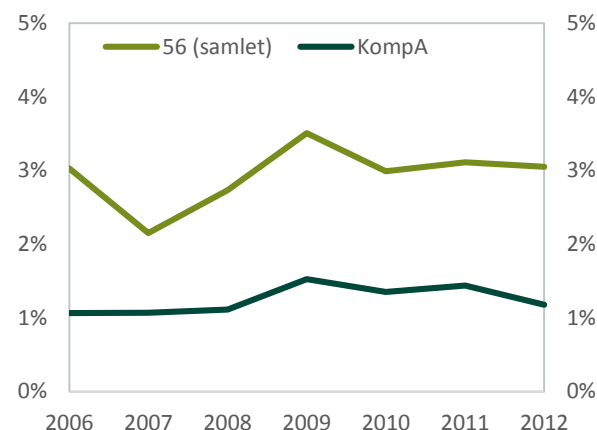
FIGUR 5.6
Andel konkurser for et utvalg næringer. 2000-2013. Prosent av alle foretak per næring.



Kilde: SSB

Konkurstallene synes å ha stabilisert seg på et noe lavere nivå de siste årene, sammenlignet med perioden før 2006. Selv om konkursutvikling har mange årsaker og markedsutviklingen nødvendigvis betyr mye, kan stabiliseringen også tyde på en positiv kompetanseutvikling innen forretningsdrift i serveringsnæringen.

FIGUR 5.7
Andelen konkurser av totalt antall foretak per år for et utvalg næringer



Kilde: SSB

5.1.5 Strukturendring og profesjonalisering på eiernivå

Innslaget av organisatorisk innovasjon og entreprenørskap har gitt grunnlag for å studere nærmere hva som preger virksomhetenes eierskap. Virksomhetene innenfor serveringsnæringen (næring 56) er tilnærmet i sin helhet innenfor det vi vanligvis kaller privat sektor eller markedsrettet virksomhet. Private aksjeselskaper, selvstendig næringsdrivende og

personlige foretak eide mer enn 99 prosent av bedriftene i serveringsnæringen.²³

70 prosent av virksomheten er eid gjennom selskapsformer med begrenset ansvar, hvor aksjeselskap er den dominerende eierformen. I underkant av en tredel er organisert som enkeltpersonforetak.

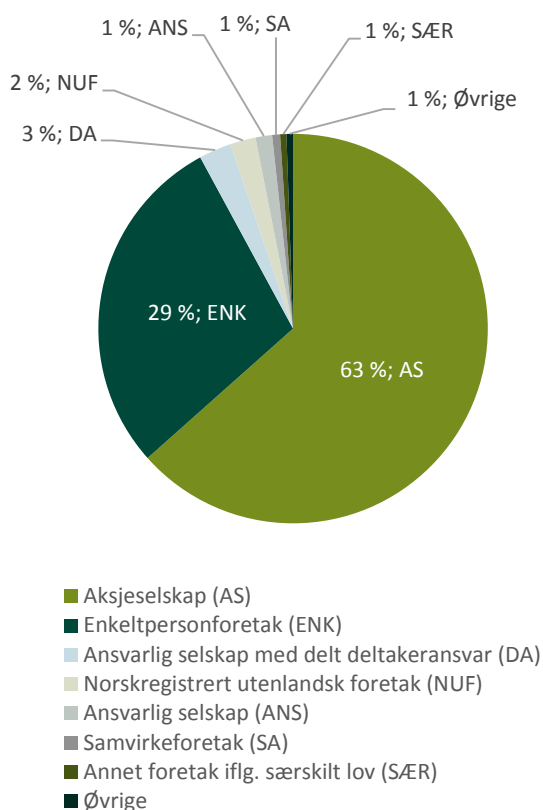
Bruken av aksjeselskap som dominerende eierform har vært tilfelle lenge, men etter finanskrisen i 2008 har andelen aksjeselskaper økt med om lag med ti prosentpoeng. Denne økningen har for det meste skjedd på bekostning av enkeltpersonforetakene, som har hatt en fallende andel på om lag seks prosentpoeng i samme periode. Med andre ord blir innslaget av selvstendig næringsdrivende mindre, jf. Figur 5.8.

Reduksjonen i andelen enkeltpersonforetak må sees i sammenheng både med at det ble enklere å starte aksjeselskaper i 2011 og 2012 og behovet for aktørene i å finne eierformer som reduserer investorens risiko.²⁴ Utviklingen kan også indikere behovet for å utvikle større selskapskonstruksjoner.

I de ulike næringsundergruppene i serveringsnæringen utgjorde aksjeselskap de største andelen i drift av kantiner og drift av barer ellers med henholdsvis 86 og 76 prosent i 2012. Drift av gatekjøkken og cateringvirksomheter hadde den laveste andelen aksjeselskap med henholdsvis 31 og 48 prosent

FIGUR 5.8

Selskapsform for virksomheter i serveringsnæringen (næring 56). Andeler 2012.



Kilde: SSB

Tendens til økt bruk av selskapsformer med begrenset ansvar kan tilsi at flere virksomheter posisjoner seg for et tydeligere skille mellom drift og eierskap. I så fall kan det tenkes en utvikling hvor kravet til avkastning på investert kapital vil øke, noe som kan gi incentiver til både mer effektiv drift og eksperimentering med nye inntektsbringende tilbud.

²³ SSB, spesialkjøring av strukturstatistikk for overnattings- og serveringsvirksomhetenes bedrifter koblet med sektorkoder

²⁴ Kravet til egenkapital ved oppstart av AS ble i 2012 redusert fra 100 000 til 30 000. I 2011 ble små aksjeselskaper med mindre enn 5 mill. kr i driftsinntekter, færre enn 10 ansatte og mindre enn 20 mill. i balansesum fritatt for revisjonsplikt.

5.1.6 Kjeder og grupperinger er noe mer dominerende enn tidligere

Som kunde er det ikke alltid enkelt å oppfatte endringene i eierforhold i en næring. Ofte vil et konsern eller eiergruppe ha interesse i å utvikle forskjellige konsepter med forskjellige navn, uten at det er klart hvem som eier hva. I andre tilfeller kan enkeltvirksomheter med forskjellige eiere knyttes sammen i kjeder som står for markedsføring og konseptutvikling (franchiser).

Hvordan eierskap utvikler seg over tid er meget krevende å kartlegge, også gjennom regnskapsdata. Bruk av franchisevirksomhet, holdingselskaper og delvis eierskap eller lignende framgår ikke direkte.

Både regnskapsdata og intervju tyder imidlertid på at selv om innslag av store dominerende eierstrukturer er langt mindre innenfor serveringsnæringen enn i mange andre næringer, vokser det gradvis fram grupperinger og merkevarer som ser ut til å spille en større rolle også innenfor serveringsnæringen.

For eksempel er mange av restaurantene som tilbyr fastfood, pizza, pasta og hamburgere tilknyttet ulike kjeder. Eksempler på slike kjeder er Dolly Dimples, Burger King, Peppes Pizza, McDonalds og Egon.

Innen tradisjonell restaurantdrift har man ikke observert den samme kjededannelsen, men det er tegn til at grupperinger eier flere restauranter. Store aktører i dette markedet er representert innenfor andre næringer slik som Umoe Restaurants, Resthon og Norgesgruppen. Videre er det også flere grupperinger eller merkevarer i mindre skala. Eksempler på dette er Fursetgruppen, Bølgen & Moi, Herlige Stavanger, Olivia og BAR.

Innen barer ellers ser vi også en økende grad av merkevarer og grupperinger slik som Kaffebrønneriet, Espresso house, Joe and the juice eller lignende. Starbucks (del av Umoe Restaurants) er også en aktør som er i ferd med å befeste seg i det norske markedet.

Kantine og cateringmarkedet har vært gjennom en relativt sterk konsolidering de senere år. De tre største aktørene i 2012 var Compass, Sodexo og Gate Gourmet målt i omsetning.

I de næringer der servering er en komplementærvirksomhet som hotellbransjen, bensin og kioskmarkedet er det imidlertid svært sterke kjedetilknøyninger. Eksempler på store aktører i kioskmarkedet er Narvesen (Reitan Convenience), 7-eleven (Reitan Convenience), Deli de luca (Norgesgruppen) og MiX (Norgesgruppen). Eksempler på aktører i hotellbransjen er Scandic, Choice, Rica, (nå en del av Scandic), First og Radisson og Thon mens de store aktørene innen bensinmarkedet er Esso, Shell, Statoil fuel and retail, Best, XY og andre.

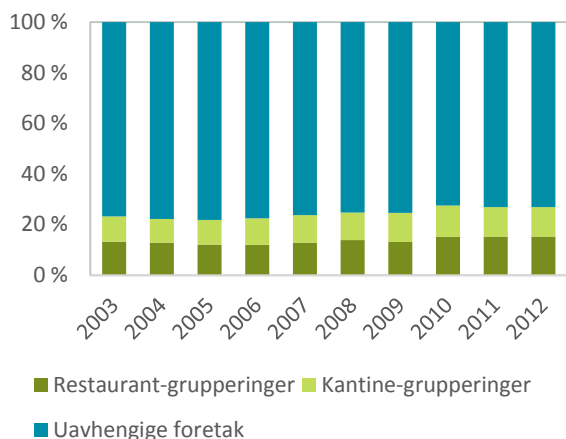
For å undersøke graden av slike grupperinger innen serveringsnæringen (næring 56) har vi identifisert 25 grupperinger.²⁵ Med grupperinger mener vi både større selskaper som Compass, Sodexo, Egon og ISS og grupperinger bestående av enkeltstående konsepter og kjeder som Umoe Restaurants, Fursetgruppen, McDonalds og Resthon.

Foretakene i serveringsnæringen som var en del av en gruppering eller større selskap omsatte omtrent ni mrd. kroner i 2012, noe som tilsvarer en markedsandel på 27 prosent i serveringsnæringen. Dette er en økning fra tilsvarende markedsandel på 23 prosent vi fant i 2003.

²⁵ En fullstendig liste med hvilke grupperinger som inngår i beregningene er gjengitt i vedlegg.

FIGUR 5.9

Grupperinger og kjedetilknypning serveringsnæringen (næring 56).



Kilde: DAMVAD

Selv om markedsandelene for grupperingene i næringen ikke utgjør en dominerende andel av markedet, og heller ikke har opplevd den helt store veksten siden 2003, så antyder datagrunnlaget likevel en økende tendens til at større aktører og grupper av foretak gradvis vinner fram i serveringsmarkedet.

5.2 Stagnerende lønnsomhet

Målet med økonomisk virksomhet er at virksomheten gir god avkastning på alle ressurser, både arbeidskraft og kapital. Verdiskapingen blir så fordelt mellom arbeidstakere og eiere.²⁶ Vi vil her se nærmere på hvordan lønnsomheten er og har utviklet seg.

Betydningen av en lønnsom næring er imidlertid ikke bare en indikator på hvor stor avkastning investorene for av sine investeringer. En lønnsom næring er generelt avgjørende for at investorer og ansatte

ønsker å utvikle slike virksomheter, og slik møte husholdningens etterspørsel. Omvendt, når en næring er lite lønnsom over tid er det ofte en indikasjon av at næringen hverken er et godt investeringsobjekt eller en attraktiv framtidig arbeidsplass (litegrunnlag for lønnsøkninger).

Lønnsomhetsutviklingen kan måles på flere måter og i dette delkapitlet ser vi nærmere både på hvor stor andel av samlet verdiskaping som tilfaller eiere og investorer og hvordan avkastningen har vært.

Vi starter med å se nærmere på hvor stor andel kapitalinntekter utgjør av serveringsnæringens verdiskaping. Økende kapitalinntektsandel kan skyldes at verdiskapingen øker raskere enn lønnskostnadene, noe som kan skape grunnlag for flere investorer i næringen og høyere lønnsøkninger etter hvert. Og omvendt, økende lønnskostnader uten vekst i verdiskapingen kan gi redusert kapitalinntektssandel, noe som isolert sett innebærer redusert lønnsomhet og svekket konkurranseevne.

Kapitalinntektsandelen²⁷ i serveringsnæringene har variert en god del de siste tiårene. Fra å ligge i intervallet 25-30 prosent av verdiskapingen på 1970-tallet, begynte andelen å falle på 1980-tallet og nådde sitt minimumspunkt i 1990. Dette året utgjorde kapitalinntektsandelen for overnattings- og serveringsnæringen samlet bare 13 prosent av verdiskapingen, noe som var klart lavere enn andre deler av norsk næringsliv. Andelen av verdiskapingen som tilfaller eierne økte gjennom 1990-tallet og 2000-tallet, før det har falt igjen de siste årene.

I 2013 utgjorde kapitalinntektsandelen 23 prosent av verdiskapingen i overnatting- og serveringsnæ-

²⁶ Stat og kommune tar del i verdiskapingen hovedsakelig gjennom skatter og avgifter betalt av lønnstakere og eiere.

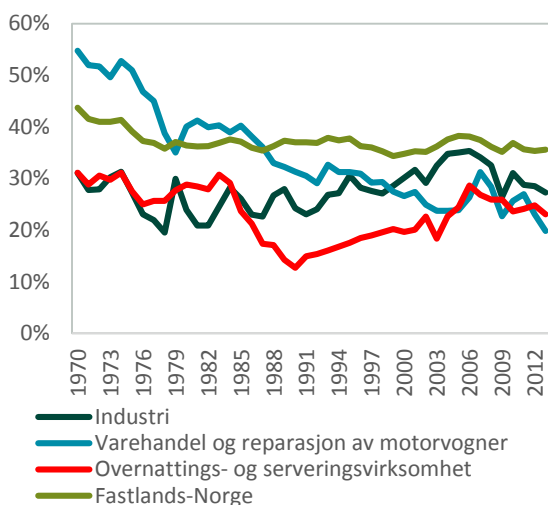
²⁷ Kapitalinntektsandelen er beregnet som én minus lønnskostnadens andel av verdiskapingen i en næring.

ringen, om lag som for norsk varehandel, men lavere enn norsk industri og Fastlands-Norge for øvrig. Tilsvarende andel for Fastlands-Norge var 36 prosent, jf. Figur 5.10.

Årsakene er trolig flere, men våre intervjuer indikerer at konkurransen har tiltatt de siste årene. Intervjuene indikerer at husholdningens betalingsvilje ikke vokser like raskt som interessen for «å gå ut». Mange vil også spise oftere ute, men med mindre bruk av penger hver gang. Betydningen av en slik mulig tendens er imidlertid usikker.

FIGUR 5.10

Kapitalinntekter som andel av verdiskapingen innen ulike næringer og Fastlands-Norge. 1970-2013



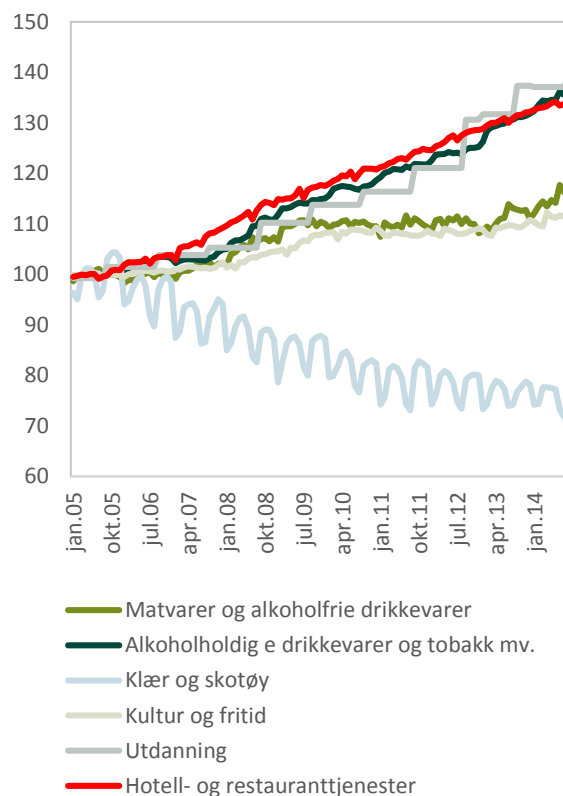
Kilde: SSB

Selv om serveringsaktørene opplever en skarpere konkurranse om kunder har prisene på hotell- og restauranttjenester steget raskere enn prisene på mange andre konsumvarer, jf. Figur 5.11. Siden 2005 har prisene på hotell- og restauranttjenester økt med drøyt 30 prosent og i denne perioden er det bare prisene på alkoholholdige drikkevarer og tobakk og utdanning som har økt like mye.

Førstnevnte er en viktig innsatsfaktor i hotell- og restaurantnæringen og indikerer at økte priser på innsatsfaktorer kan forklare mye av prisøkningen på hotell- og restauranttjenester. Dette bekreftes gjennom nasjonalregnskapets prisindeks på vareinnsats. I perioden 2005 til 2013 økte prisene på vareinnsats i overnatting- og serveringsnæringen med 28 prosent altså tilnærmet like mye som prisøkningen på hotell- og restauranttjenester.

FIGUR 5.11

Konsumprisindeks (JAE) for utvalgte konsumvarer. Indeks 2005=100



Kilde: SSB

Reduksjonen i kapitalinntektene de siste årene kan imidlertid heller ikke forklares av høyere lønnsøk-

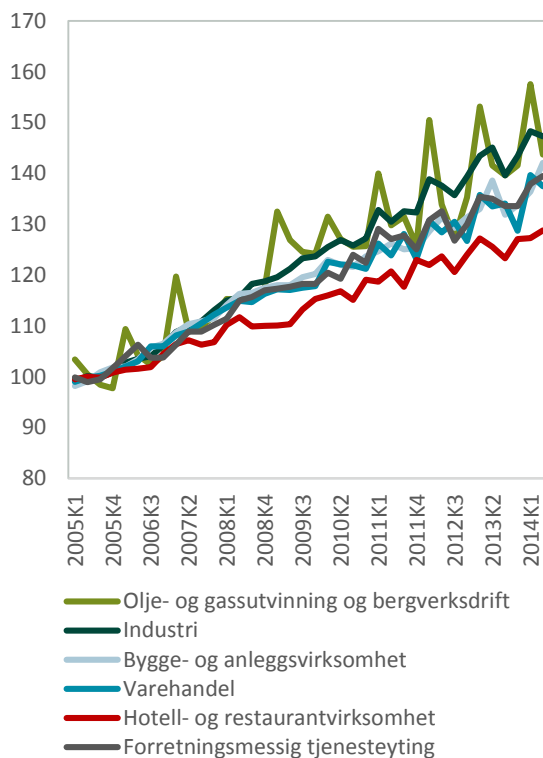
ninger i serveringsnæringene enn i annet næringsliv. Tvert om er lønnsutviklingen i serveringsnæringen relativt svak de siste årene, jf. Figur 5.12.

Med utgangspunkt i det fylkesvise nasjonalregnskapet har vi også beregnet kapitalinntektssandel i serveringsnæringen etter fylke i 2012. Det er til dels store forskjeller mellom kapitalinntektsandelen mellom fylker. Ytterpunktene er Oslo der drøyt 29 prosent av inntektene tilfaller eierne, og Oppland der tilsvarende andel er snaut 15 prosent.

En trolig forklaring på de fylkesvise forskjellene er at forholdet mellom etterspørsel og tilbud generelt er større i de største byene, noe som tilsier bedre kapasitetsutnyttelse og bedre lønnsomhet.

Et mål på lønnsomhetsutviklingen i serveringsnæringen, sammenlignet med andre næringer er kapitalavkastningsraten. Kapitalavkastningsraten er et mål på forholdet mellom driftsresultat og verdien av realkapitalbeholdningen i næringen²⁸, og er et ofte benyttet lønnsomhetsmål i makroøkonomiske analyser. Denne raten er en indikator på hvor mye eierne får igjen i forhold til hvor mye kapital de har skutt inn i bedriften. Målt på denne måten har lønnsomheten i overnattings- og serveringsnæringen holdt seg stabil mellom 10 og 13 prosent de siste tiårene, men med en markant stigning siden 90-tallet og fram til 2006. Siden har kapitalavkastningsraten for overnattings- og serveringsnæringene samlet vært stabil og noe høyere enn i industrien og Fastlands-Norge de siste årene. Avkastningsraten har likevel vært lavere enn for varehandel.

FIGUR 5.12
Lønnsutvikling i utvalgte næringer. Indeks 2005=100



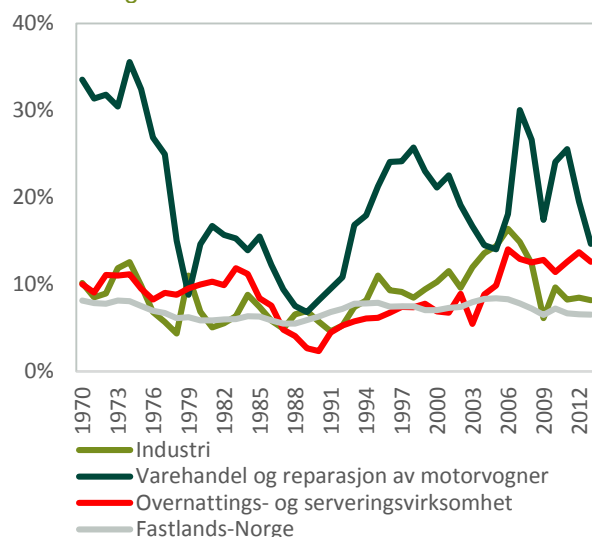
Kilde: DAMVAD, basert SSB

Økningen i kapitalavkastningen siden bunnen i 1990, har kommet først og fremst som følge av kraftig vekst i driftsresultatet gjennom 90-tallet.

²⁸ Beregnet som driftsresultat dividert med fast realkapital fra Nasjonalregnskapet.

FIGUR 5.13

Kapitalavkastningsraten i ulike næringer og Fastlands-Norge. 1970-2013



Kilde: SSB

Vi har brukt totalrentabilitet for å undersøke utviklingen i næringen.

Totalrentabilitet svarer i prinsippet til det samme som kapitalavkastningsrater, men er beregnet på grunnlag av regnskapsstatistikk.

Totalrentabiliteten sier hvor mye avkastning virksomhetene gir både eiere og långivere. På grunn av ulike metoder for å beregne verdsetting av realkapitalen, er det ikke nødvendigvis samsvar mellom tall basert på disse to lønnsomhetsmålene. Totalrentabilitet er definert som summen av resultat før ekstraordinære poster og finanskostnader i prosent av totalkapitalen.

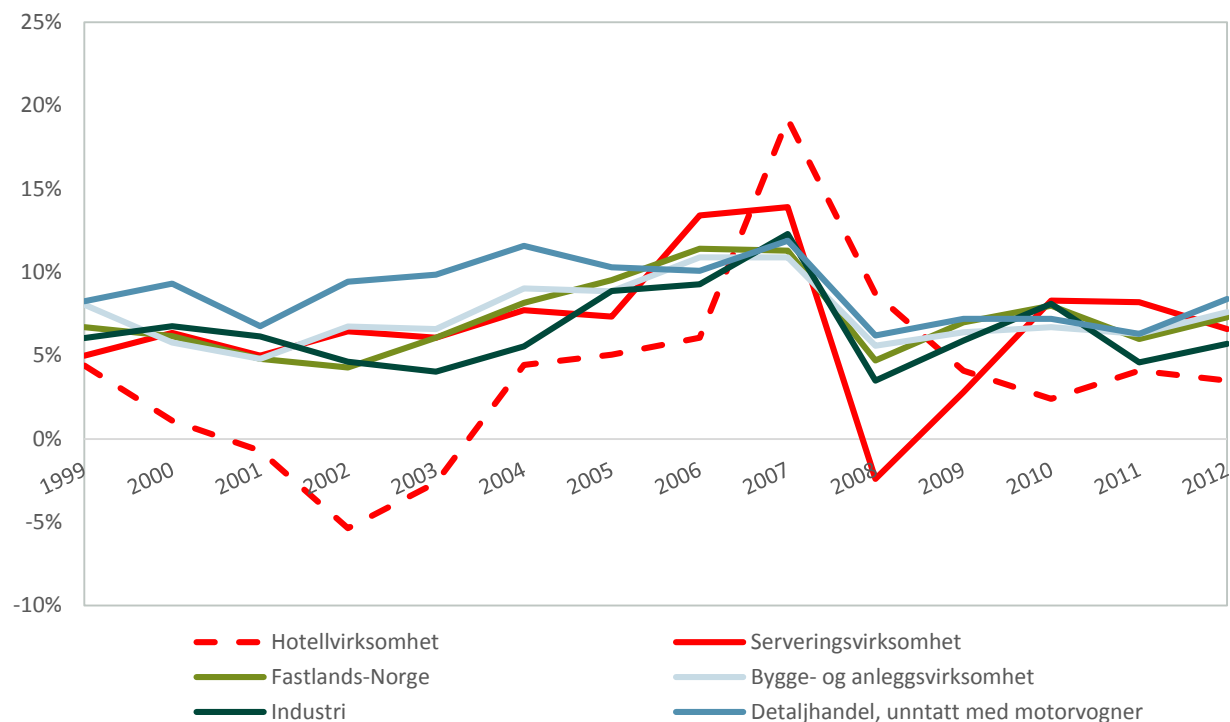
Utviklingen i totalrentabiliteten viser at spesielt overnattingsnæringen har relativ lav lønnsomhet, perioden sett under ett. Barvirksomheten har hatt sterkest økning i lønnsomhet de siste årene, mens ben-

sinstasjoner har sterkest reduksjon. Restaurantvirksomhet ligger generelt i mellomsjiktet av serveringsnæringene, jf. Figur 5.15.

Serveringsnæringens lønnsomhet beveger seg i tak med Fastlands-Norge, industri og bygge- og anleggsvirksomhet, jf. Figur 5.14. Sammenlignet med de samme næringene presterer overnattingsvirksomhet igjen dårligst dersom vi betrakter perioden mellom 1999 og 2012 under ett.

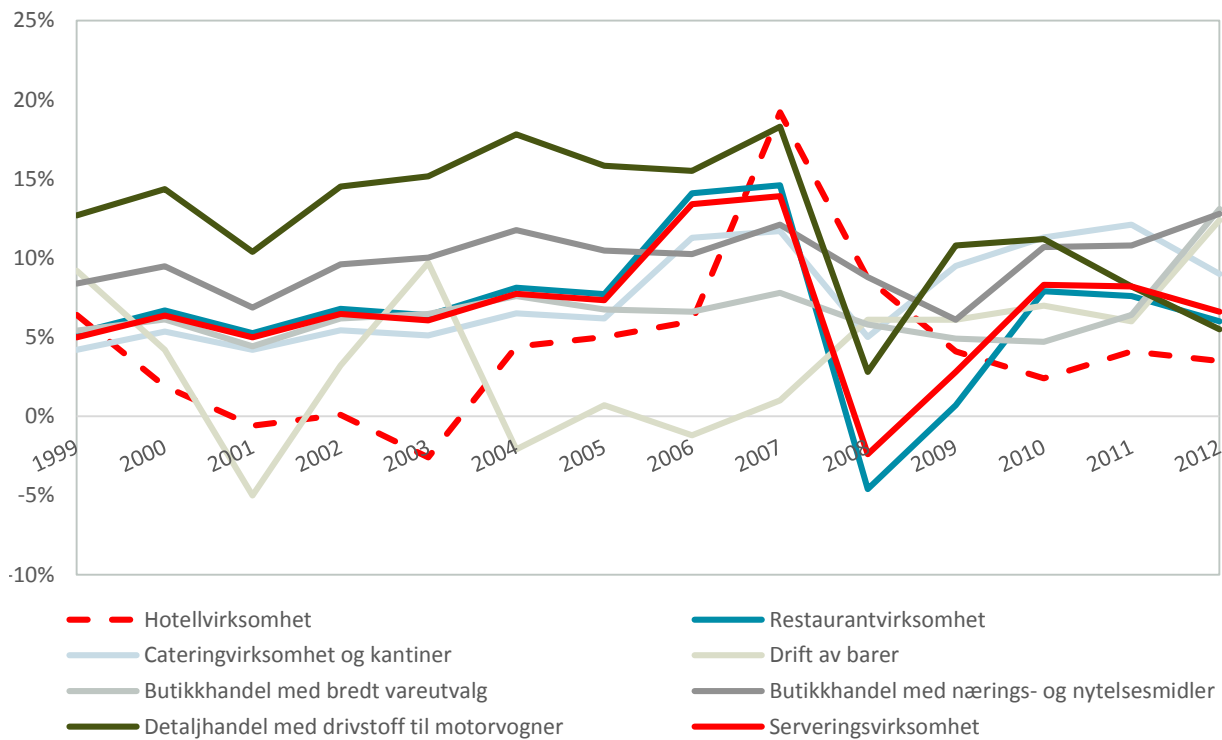
FIGUR 5.14

Totalrentabiliteten for et utvalg næringshovedområder



FIGUR 5.15

Totalrentabiliteten for et utvalg næringshovedgrupper. Prosent. 1999-2012



Kilde: SSB, spesialkjøring

5.3 Svak produktivitsutvikling

For at en næring skal bidra til fortsatt økonomisk utvikling i et land, må avkastningen på både kapital, menneskelig ressursinnsats og annen innsatsfaktor utvikle seg i takt med produktivitsutviklingen i samfunnet ellers. Har en næring relativ høy produktivitsutvikling, bidrar den mer enn andre til verdiskapingsveksten i samfunnet, og omvendt. Hvordan bidragene fra serveringsnæringene er, er tema for dette delkapitlet.

5.3.1 Lavt nivå, men noe vekst i arbeidskraftsproduktivitet over tid

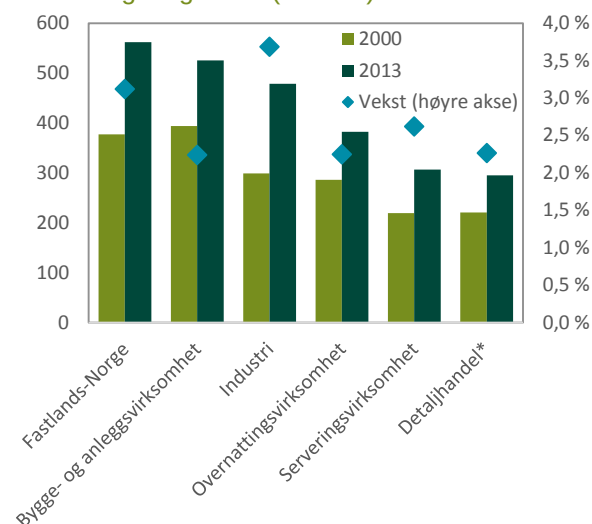
Det enkleste og mest brukte produktivitsbegrepet er arbeidsproduktivitet. Arbeidsproduktivitet kan beregnes som bruttoprodukt i faste priser per timeverk. Målt på denne måten beskriver produktivitsbegrepet de ansattes effektivitet, styrke, energi eller mentale kapasitet.

Generelt er serveringsnæringen preget av relativ lav verdiskaping per timeverk. Det skyldes kombinasjonen av både moderat kapitalavkastning og lave arbeidslønninger. Norsk økonomi for øvrig (målt ved Fastlands-Norge), industri og bygge- og anleggssektoren har alle høyere arbeidsproduktivitet enn overnattings- og serveringsnæringene både i 2013 og i 2000, jf. Figur 5.16.

Veksttakten er noe bedre. Arbeidsproduktiviteten i serveringsnæringen har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst i arbeidsproduktiviteten på 2,6 prosent i perioden etter 2000. Dette litt bedre enn bygge- og anleggsvirksomhet samlet, men lavere enn norsk økonomi for øvrig som hadde en gjennomsnittlig årlig vekst på tre prosent.

FIGUR 5.16

Arbeidsproduktivitet. Utvalgte næringer 2000 og 2013. Bruttoproduct per timeverk (v. akse) og gjennomsnittlig årlig vekst (h. akse).



Kilde: SSB (Nasjonalregnskapet)

* Detailhandel inkluderer ikke handel med motorvogner

Note: Arbeidsproduktivitet defineres som bruttoprodukt per timeverk

Note: Vekst er i dette tilfellet definert som gjennomsnittlig årlig vekst i arbeidsproduktivitet i perioden mellom 2000 og 2013.

Produktivitsanalyser tas ofte et steg videre ved å se på total faktorproduktivitet (TFP). TFP beregnes ved å dekomponere bidraget til volumveksten i bruttoproduktet i arbeidskraft, kapital og restfaktoren TFP.

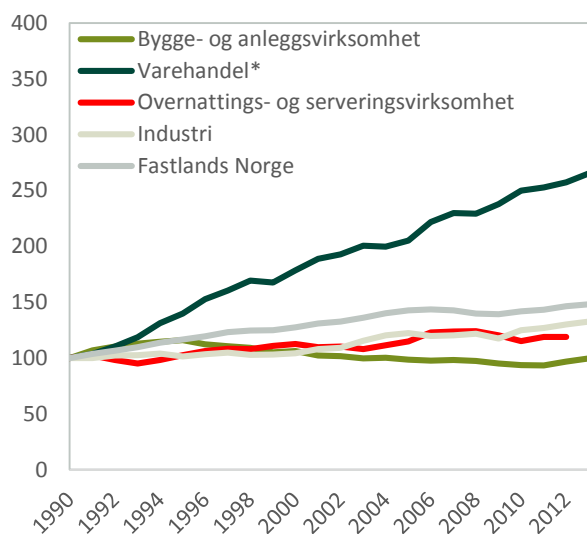
Total faktorproduktivitet tolkes som et mål på teknologiske og organisatoriske endringer, selv om den også fanger opp andre faktorer som stordriftsfordeler, kapasitetsutnyttelse og målefeil.

Vi har data for totalfaktorproduktivitet kun for overnattings- og serveringsnæringene samlet. Når vi måler produktivitsutviklingen ved totalfaktorproduktivitet utvikler overnattings- og serveringsvirksomhet seg svakere enn annet næringsliv, om enn bedre enn bygg og anlegg. Utviklingen er klart sva-

kere enn varehandelen som har hatt den klart sterkeste utviklingen i total faktorproduktivitet siden 1990 av de utvalgte næringene, jf. Figur 5.17.

FIGUR 5.17

Total faktorproduktivitet. Utvalgte næringer. 1990-2013. Indeks (1990=100).



Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet

*Varehandel inkluderer handel med motorvogner

For å få et begrep om utviklingen i de enkelte næringsundergruppene, må vi begrense oss til å se på utviklingen i arbeidskraftsproduktivitet.

Arbeidsproduktiviteten er betydelig høyere innenfor kantiner og catering, enn innenfor restaurant, puber og barer ellers jf. Figur 5.18.

5.3.2 Avhenger av muligheten for å hente ut stordriftsfordeler

Produktiviteten er størst, og vokser mest, der hvor stordriftsfordeler realiseres lettest.

Cateringvirksomhet er den bransjen som har hatt den klart mest positive utviklingen i arbeidsproduk-

tivitet, med en økning fra 1500 til 2300 kroner i verdiskaping per sysselsatte. Dette tilsvarer en økning på 54 prosent. Økningen i perioden mellom 2000 og 2013 var større enn nivået på arbeidsproduktiviteten i alle de øvrige bransjene i 2012.

Kantinedrift har også hatt en positiv utvikling i arbeidsproduktiviteten, med en økning på om lag 200 kroner per timeverk. Produktivitetsdataene underbygger altså at det er nettopp cateringvirksomhet og kantinedrift som lettest klarer å oppnå effektiviserende stordriftsfordeler, både i produksjon, innkjøp og administrasjon. Virksomhetene i begge næringsundergruppene kan med relativt få sysselsatte selge produktene sine til en stor mengde kunder. Dette impliserer også at arbeidsproduktiviteten blir høy. Den sterke veksten tilsier også at disse næringene har blitt enda mer produktive i de senere år. Trolig har både en sterk vekst i outsourcing hos kunder (og økt grunnlag for å ta ut slike stordriftsfordeler) samt innovasjon innad i disse undernæringen vært av betydning.

Våre intervjuer tyder på at mye av produktivitetspotensialet kan være tatt ut og at næringene framover i større grad vil vokse med ytterligere kobling til andre tilleggstjenester (eksempelvis at kantineselskaper også tilbyr vaktjenester, resepsjonstjenester eller lignende).

Drift av restauranter, barer og gatekjøkken, altså bransjer som serverer mat og drikke direkte til kundene har både langt lavere produktivetsnivå og vekst i arbeidsproduktivitet. Disse har færre muligheter for å ta ut stordriftsfordeler i produksjon, innkjøp og administrasjon.

5.3.3 Kundebasert produktivitet (selvbetjening) øker

Ved siden av muligheten til å hente ut stordriftsfordeler i produksjon, innkjøp og administrasjon, vil også mulighetene til å hente ut kundebasert produktivitet også være av betydning.

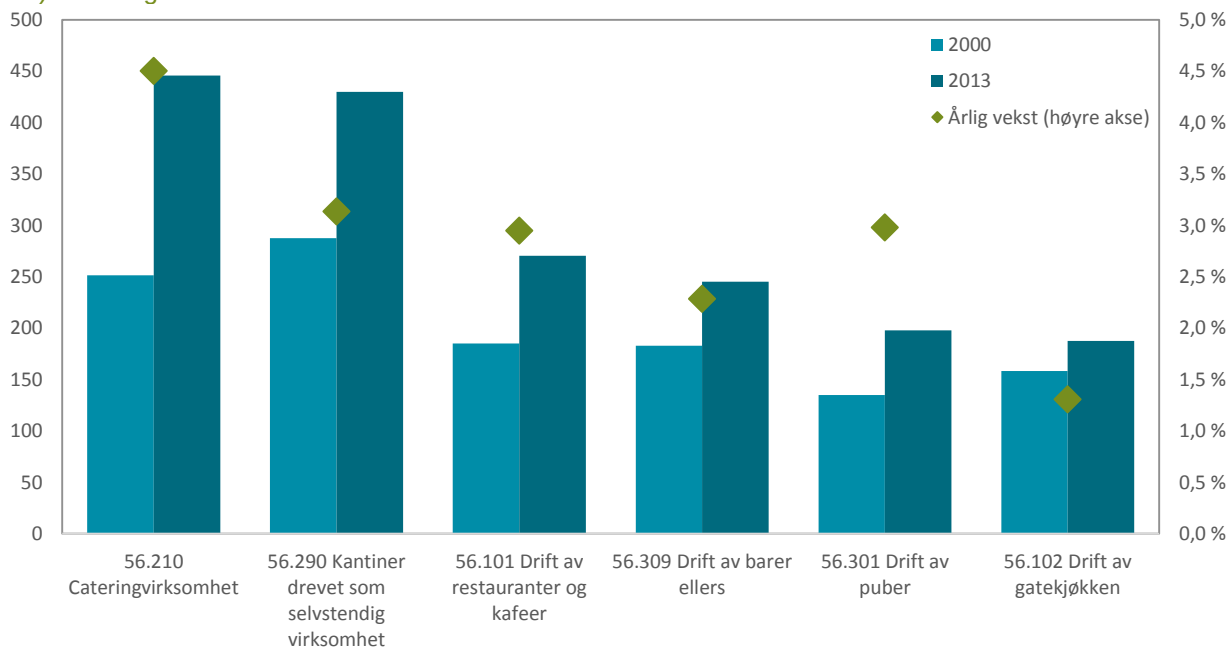
Tjenestebaserte næringer skiller seg noe fra vareproduserende næringer gjennom det tette forholdet mellom produsenter og konsumenter av tjenestene i selve produksjonsprosessen. Tjenestene produseres og konsumeres gjennom et sett av interaksjoner mellom ansatte og kunde eller teknologi og kunde. Kundene blir dermed medprodusenter hvor innsatsfaktorer er tid og innsats. I litteraturen kalles dette

«den tosidige produktivitet»: produktivitet for firmaet og produktivitet for kunden (Andreassen, T (2008))²⁹. Ifølge forfatteren er kundenes bidrag viktig når vi skal forstå den høye produktivitetsveksten i tjenestenæringene.

Stadig flere bedrifter innfører selvbetjeningsløsninger - løsninger som gjør det mulig for kundene å produsere tjenesten selv uten assistanse av ansatte. Eksempler på dette er automatisk innsjekking på internett eller flyplasser, nettbank, og nå også betaling av varer i dagligvarebutikker. Forfatteren mener at virkelig produktivitetsforbedring oppnås når servicekvaliteten ikke reduseres.

FIGUR 5.18

Arbeidsproduktivitet (faste priser) (venstre akse) og gjennomsnittlig årlig vekst i arbeidsproduktivitet (høyre akse). 2000 og 2013



Kilde: SSB

²⁹ Andreassen, Tor W. (2008): «Økt produktivitet: for bedriften eller kunden». Økonomisk rapport nr. 1/2008. <http://twa-marketing.blogspot.no/2008/09/service-produktivitet.html>

Selvbetjening er også til stede i enkelte deler av serveringsbransjen. I enkelte kantiner, caféer, hoteller, kiosker og bensinstasjoner kan man forsyne seg selv til lunsj eller hotellfrokosten, man fyller sin egen kaffe, steker egen vaffel og så videre

I den mer tradisjonelle delen av restaurantnæringen er dette vanskeligere selv om det også innenfor restaurantnæringen er enkelte aktører som har innført dette.

Mulighetene til å utnytte kundebasert produktivitet kan også forklare deler av produktivitetsforskjellene innenfor de ulike næringsundergruppene i serveringsnæringen.

Over tid er det grunn til å vente at både investeringer i og tjenesteetterspørselen øker mest i de serveringsnæringene som evner å ta ut produktivitetsgevinster. Kundene øker etterspørselen fordi det er disse som potensielt kan servere med lavest kostnader og investorene fordi det er her potensialet for lønnsomhet er størst. Hvorvidt det blir kundene (billigere tjenester), eierne (høy lønnsomhet) eller de ansatte (høye lønninger) som i størst grad får glede av produktivitetsutviklingen avhenger av konkurranseforhold og innovasjonstakt.

6 Personalet er virksomhetenes ansikt

I dette kapittelet ser vi på bruken av innsatsfaktorene realkapital, vareinnsats og arbeidskraft.

Investeringsene i serveringssektoren har etter finanskrisen utviklet seg svakere enn norsk næringsliv for øvrig. Tidligere utviklet investeringen i overnattings- og serveringsnæringene seg mer likt øvrig næringsliv. Lavere investeringstakt skyldes trolig både mindre tro på markedsmuligheten blant investorer og at nye investeringer heller arter seg som vedlikeholdsinvesteringer i eksisterende virksomheter enn oppbygging av nye.

Serveringsnæringene er imidlertid utpregede arbeidsintensive næringer, i likhet med andre tjenestenæringer. Lønnskostnadene utgjorde 36 prosent i overnatting- og serveringsvirksomhet i 2013, mot 27 prosent for Fastlands-Norge utenom offentlig forvaltning. Datagrunnlaget gjør at vi må se på overnattings- og serveringsnæringen samlet.

Hvordan personalet løser selve serveringsoppgaven påvirker gjenkjøp og omdømme til virksomheten. Slik er personalet en kritisk suksessfaktor for virksomhetene.

Serveringsnæringen er kjennetegnet ved lav gjennomsnittsalder, ustrakt bruk av deltidsarbeid og midlertidig arbeid, og høy andel etnisk ikke-norsk arbeidskraft.

Mens det over tid har vært lite endringer i alderssammensetningen, kjønnsfordeling og sykefravær, har bruken av arbeidstakere med utenlandsk bakgrunn økt betraktelig. Veksten i andelen med utenlandsk bakgrunn var klart høyere innen serveringsnæringen enn i økonomien samlet (opp fra 22 prosent i 2003 til 40 prosent i 2013).

Serveringsnæringen er en næring med relativt lav grad av formell kompetanse. Det at mange sysselsatte er registrert med lav formell utdanning, er i stor grad uttrykk for samme drivkrefter som gjør at mange sysselsatte er unge eller arbeider deltid. Næringen en god vei inn i arbeidsmarkedet for mange som vil arbeide, men ikke har formelle kvalifikasjoner andre næringer krever. For virksomhetene kan det imidlertid være utfordrende om det samlede utdanningsnivået blir for lavt.

Serveringsnæringen har på linje med mange andre norske næringer utfordringer med å få tak i kompetent arbeidskraft. For serveringsnæringen handler det primært om vanskeligheter med å rekruttere og holde på medarbeidere med fagbrev (særlig kokker). Behovet for arbeidskraft har til nå blitt dekket opp av innvandring og imidlertid utenlandsk arbeidskraft. Lavere forventet innvandring framover og dalende interesse blant unge i Norge for serveringsfaglig utdanning er en potensiell utfordring for framtidig vekst i næringen.

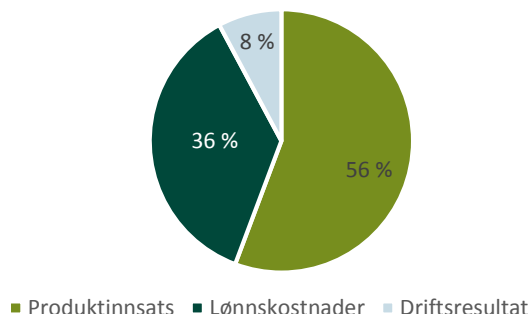
6.1 Sektor som trenger både kapital, arbeidskraft og råvarer

Mye av datagrunnlaget for dette kapitlet hentes fra nasjonalregnskapet til Statistisk sentralbyrå, da dette gir et komplett bilde av forholdet mellom produksjon, verdiskaping, faktorbruk og faktoravlønning i hver næring, og sammenhengen mellom produksjon i alle næringer og anvendelsen av denne. I nasjonalregnskapet er imidlertid serveringsnæringen gruppert sammen med overnattingsvirksomhet. Vi må derfor forholde oss til et felles næringsaggregat av disse to næringene når vi ønsker å beskrive utviklingen. De er imidlertid like i struktur, og vi tror analysen gir et representativt bilde av serveringsnæringen alene.

Overnatting- og serveringsvirksomhet er relativt arbeidsintensive næringer. Produktinnsatsen og kapitalkostnadene utgjør mindre av de samlede kostnadene enn mange andre næringer. Likevel var hele 56 prosent av kostnadene (når vi tar med driftsresultatet som et mål på kapitalkostnadene) knyttet til innkjøp av produktinnsats fra andre næringer i 2013. Sammenliknet med andre næringer var det imidlertid relativt lite. I industri og bygge- og anleggsvirksomhet for eksempel, utgjorde produktinnsats henholdsvis 77 og 64 prosent av kostnadene samme år. Overnatting og serveringsvirksomhet har relativt lik kostnadsstruktur som varehandelen. Der utgjorde produktinnsatsen også 53 prosent i 2013 jf. Figur 6.1.

FIGUR 6.1

Fordelen av kostnadene for overnatting og serveringsvirksomhet på produktinnsats, arbeidskraft og kapital (driftsresultat). 2013.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

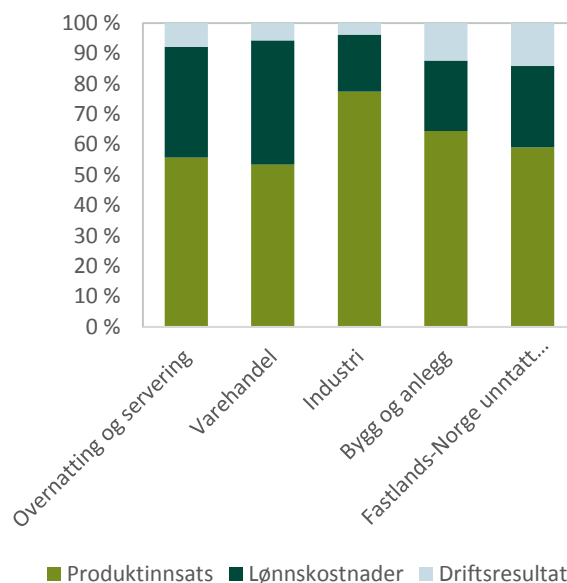
Ser vi på lønnskostnadene, ser vi av Figur 6.2 at mens de utgjorde 36 prosent innen overnatting og servering og 41 prosent i varehandelen, var tilsvarende andel 19 og 23 prosent i henholdsvis industrien og bygge- og anleggsvirksomhet.

De arbeidsintensive tjenestenæringene utgjør en svært stor andel av norsk fastlandsøkonomi. Samlet sett ligger derfor kostnadsfordelingen innen overnatting og servering nærmere den for Fastlands-

Norge enn i de vareproduserende sektorene industri og bygge- og anleggsvirksomhet.

FIGUR 6.2

Fordeling av kostnader på produktinnsats, arbeidskraft og kapital (driftsresultat) i ulike næringer. 2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Samlet sett utgjorde lønnskostnadene 27 prosent av de kostnadene i Fastlands-Norge unntatt offentlig forvaltning i 2013. Produktinnsatsen for dette store næringsaggregatet er i stor grad importert og utgjorde 59 prosent. Noe er imidlertid levert av offentlig forvaltning. Driftsresultatet, som vi betrakter som kapitalkostnader, utgjorde 14 prosent. I overnatting og servering utgjorde driftsresultatet kun 8 prosent samme år.

Nedenfor ser vi nærmere på utviklingen innen faktorbruken i overnatting- og serveringsnæringene.

6.2 Vareinnsats betyr mer enn før

Produksjonen i en næring kan deles inn i verdiskaping som skjer i næringen (bruttoprodukt) og vareinnsats fra andre næringer. Dersom andelen vareinnsats er høy i forhold til produksjonsverdien betyr det at den aktuelle næringen kjøper relativt mye varer og tjenester fra andre næringer.

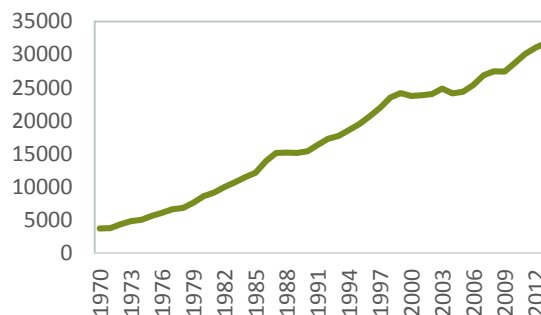
I de fleste næringer utgjøre vareinnsats en økende andel av næringens produksjonsverdi. Det reflekterer både at varer og tjenester blir mer sammensatte produkter og økende spesialisering på virksomhetsnivå. Så også både i serveringsnæringen og i overnattingsnæringen.

I 2013 utgjorde vareinnsatsen drøyt 50 prosent av produksjonen i overnattings- og serveringsnæringen.³⁰ Andelen har ligget stabilt rundt dette nivået siden begynnelsen av 90-tallet, etter at forholdstallet økte kraftig gjennom 70- og 80-tallet, jf. Figur 6.4

Økningen i vareinnsatsens andel av produksjonen kan skyldes både økende spesialisering, endret sammensetning og kvalitet på vareinnsatsen og endring i relative priser. Våre intervjuer tyder på at både spesialisering og kvalitetsøkningen på innsatsvarene har bidratt til den økende vareinnsatsandelen.

FIGUR 6.3

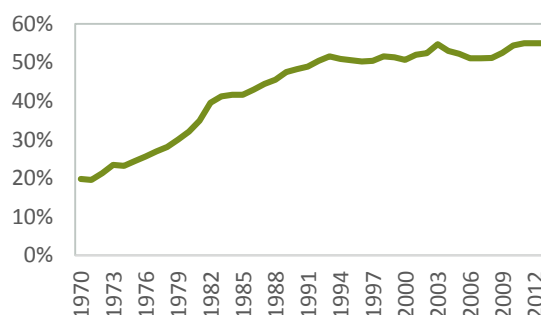
Utvikling i vareinnsats i overnattings- og serveringsnæringen, faste 2005-kroner (millioner kroner)



Kilde: SSB

FIGUR 6.4

Vareinnsats som andel av produksjon i overnattings- og serveringsnæringen, faste priser



Kilde: SSB

Flere spesialiserer seg i å levere mer omfattende og skreddersydde produkter til serveringsnæringene, samtidig som konsolideringen i leverandørkjedene også skaper mer effektive logistikksystemer. Økende effektivitet i leverandørsystemene trekker isolert sett vareinnsatsandelen ned.

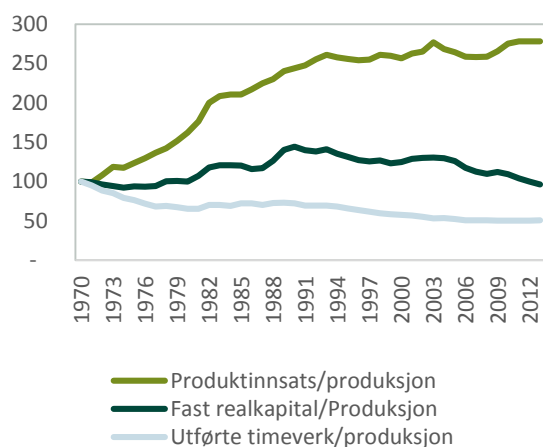
³⁰ Både vareinnsats og produksjonen er målt i faste 2005-priser.

Vareinnsatsandelen er også påvirket av endrede relative priser. Hovedinnsatsen består av matvarer og drikkevarer, som i Norge er beskyttet mot utenlandsk konkurranse. Prisutviklingen på matvarer har imidlertid ikke vært vesentlig høyere enn andre varer og lavere enn de fleste tjenester, men våre intervju vitner om at forbrukerne stiller stadig høyere krav til kvalitet og utvalg som kan føre til høyere innkjøpspriser.

Dersom vi ser på utviklingen i de tre innsatsfaktorene samlet, finner vi at vareinnsats som andel av produksjonen har økt gradvis siden 70-tallet, jf. Figur 6.5.

FIGUR 6.5

Utvikling i kapitalintensitet, antall timeverk per produsert enhet og vareinnsats som andel av produksjon (Indeks=100 i 1970)



Kilde: SSB

6.2.1 Serveringsnæringen er et viktig marked for andre næringer

Når vareinnsatsen utgjør over halvparten av produksjonen i serveringsnæringene betyr etterspørselen fra næringen mye for mange andre næringer. Med andre ord har serveringsnæringene betydelige ringvirkninger til andre næringer.

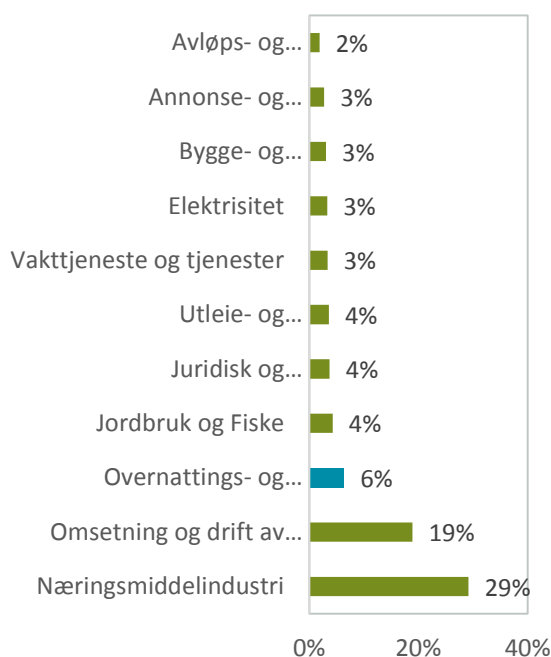
Viktigst er etterspørselen som retter seg mot næringsmiddelindustrien som utgjorde 29 prosent av produktinnsatsen innen overnatting- og serverings-tjenester i 2011. Også utleiende av fast eiendom er meget viktige leverandører til næringene, jf. Figur 6.6. De sto for 19 prosent av leveransene.

Det er interessant å se hvor viktig overnatting- og serveringsnæringene er for disse leverandørnæringene. Leveransene til overnatting- og serveringsnæringen utgjorde i 2011 5 prosent av den totale produksjonen i næringsmiddelindustrien. Tilsvarende tall for utleie av fast eiendom er også 5 prosent.

Etterspørsel fra jordbruk- og fiskerinæringen kommer også høyt på lista. Målt som andel av den totale produksjonen utgjorde leveransene til overnatting- og serveringsnæringen henholdsvis 2 prosent og 1 prosent i jordbruk- og fiskerinæringen i 2011. Dette inkluderer imidlertid bare de direkte leveransene. Jordbruk- og fiskerinæringen er også store leverandører til næringsmiddelindustrien. Dersom man også inkluderer den første indirekte leveransen som går via næringsmiddelindustrien, utgjorde leveransene til overnatting- og serveringsnæringen om lag 6 og 4 prosent av produksjonen fra henholdsvis jordbruk og fiskerinæringen i 2011.

FIGUR 6.6

Produktinnsats – Direkteleveranser fra de viktigste næringene til overnattings- og serveringsnæringen. I prosent av samlede leveranser.



Kilde: SSB

I tillegg kommer etterspørselen etter juridisk og regnskapsmessige tjenester, utleie- og leasingvirksomhet og vakttenester. Også offentlig sektor bidrar til verdiskaping gjennom å legge til rette for utdanning, investeringer i infrastruktur, forvaltning av lover og regler, og ikke minst gjennom kontroller av arbeidslivet. Dette blir imidlertid ikke fanget opp i en kryssløpsanalyse da dette ikke bidrar direkte inn i produksjonsprosessen til bedriftene.

6.3 Synkende kapitalinvesteringer etter 2007

Kapital er en viktig innsatsfaktor for de fleste næringer. Investeringsstakten i denne næringen har betydning for dens utvikling.

Bruttoinvesteringene i overnattings- og serveringsnæringene økte jevnt og trutt i tiårene fra 1970 til de nådde høyeste nivå i 2007, målt i faste priser. Unntaket var årene med bankkrise på 90-tallet og noen årlige svingninger.

Under finanskrisen i 2007 og 2008 falt investeringene i hele Fastlands-Norge, så også i overnattings- og serveringsnæringene.

Etter 2007 tok investeringene seg opp igjen i det meste av norsk næringsliv. Men overnattings- og serveringsnæringene ser ut til å ha fått en ny og lavere takt enn resten av norsk økonomi med moderat fall de siste årene, jf. Figur 6.7. Vi har dessverre ikke mulighet til å skille mellom overnattings- og serveringsnæringene.

I 2013 var bruttoinvesteringene i overnattings- og serveringsnæringen på drøyt 1 900 millioner kroner. Dette utgjorde om lag 0,4 prosent av investeringene i Fastlands-Norge dette året, noe lavere enn snittet de siste 40-årene.

Lavere investeringstakt kan både skyldes mindre tro på markedsmuligheten blant investorer og/eller at nye investeringer heller arter seg som vedlikeholdsinvesteringer i eksisterende virksomheter enn oppbygging av nye. Våre intervjuer kan tyde på at begge forhold gjør seg gjeldene. Som påpekt i kapittel 6, gjennomgår næringene en form for profesjonalisering med økende markedsandeler til større og mer integrerte forretningssystemer, samt at det har vært usikkerhet omkring framtidig forhold. Dette

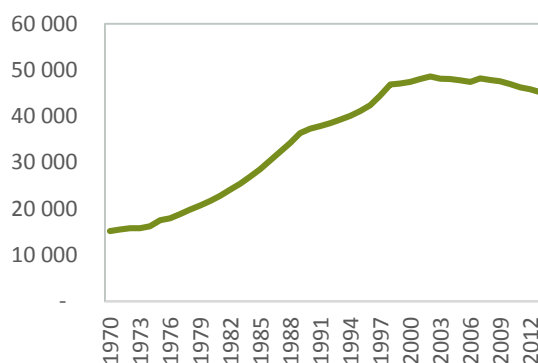
gjelder særlig innen serveringsvirksomhet utenfor Oslo.

Nedgang i investeringstakten har gitt en utflating i beholdningen av fast realkapital i overnatting- og serveringsnæringen, jf. Figur 6.8. Som følge av investeringsnedgangen har kapitalbeholdningen målt i faste priser vært synkende de siste årene.

I 2013 var kapitalbeholdningen målt i faste 2013-priser på om lag 45 milliarder kroner. Dette er det laveste siden 1997. Målt i forhold til Fastlands-Norge utgjorde kapitalbeholdningen i overnatting- og serveringsnæringen 0,6 prosent i 2013.

FIGUR 6.8

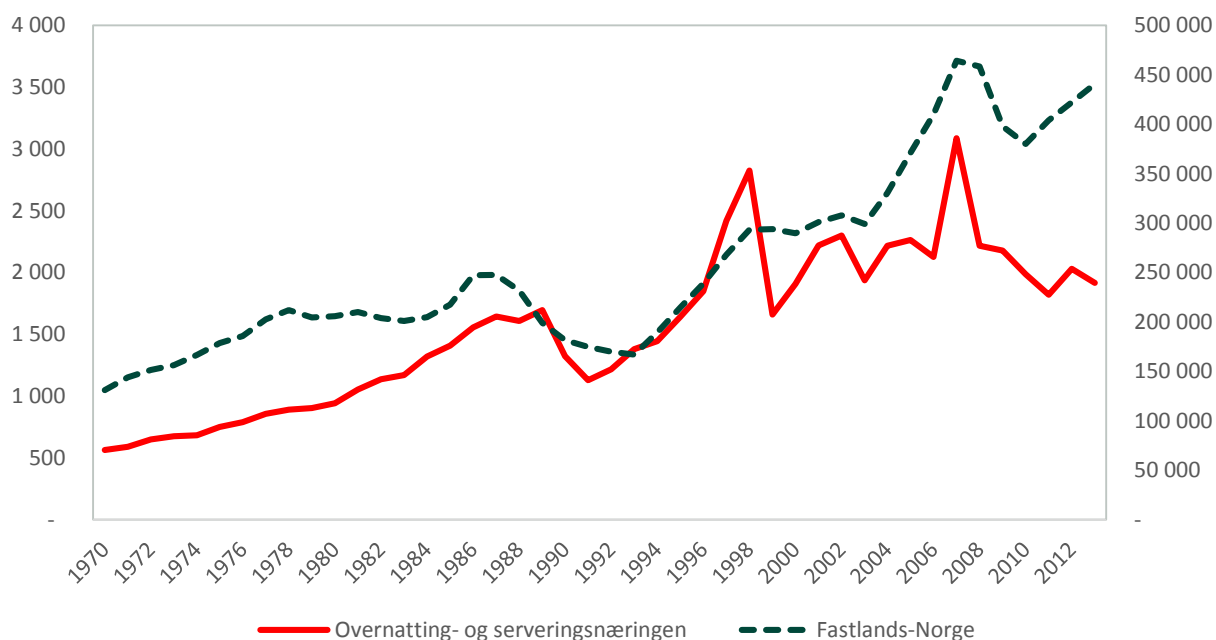
Fast realkapital i overnatting- og serveringsnæringen fra 1970-2013, faste 2013-priser (millioner kroner)



Kilde: SSB

FIGUR 6.7

Bruttoinvesteringer i fast realkapital i overnatting- og serveringsnæringen (venstre akse) og Fastlands-Norge (høyre akse) fra 1970-2013, faste 2013-priser (millioner kroner).



Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet

Selv om investeringene har gått tilbake de siste årene har produksjonen fortsatt å øke. Lavere realkapitalbeholdning har dermed gitt en svak nedgang i kapitalintensiteten i overnatting- og serveringsnæringen. Kapitalintensitet i en næring er et mål på hvor mye kapital som står bak produksjonen. Vi har sett nærmere på forholdet mellom fast realkapital og produksjon, begge i faste priser.

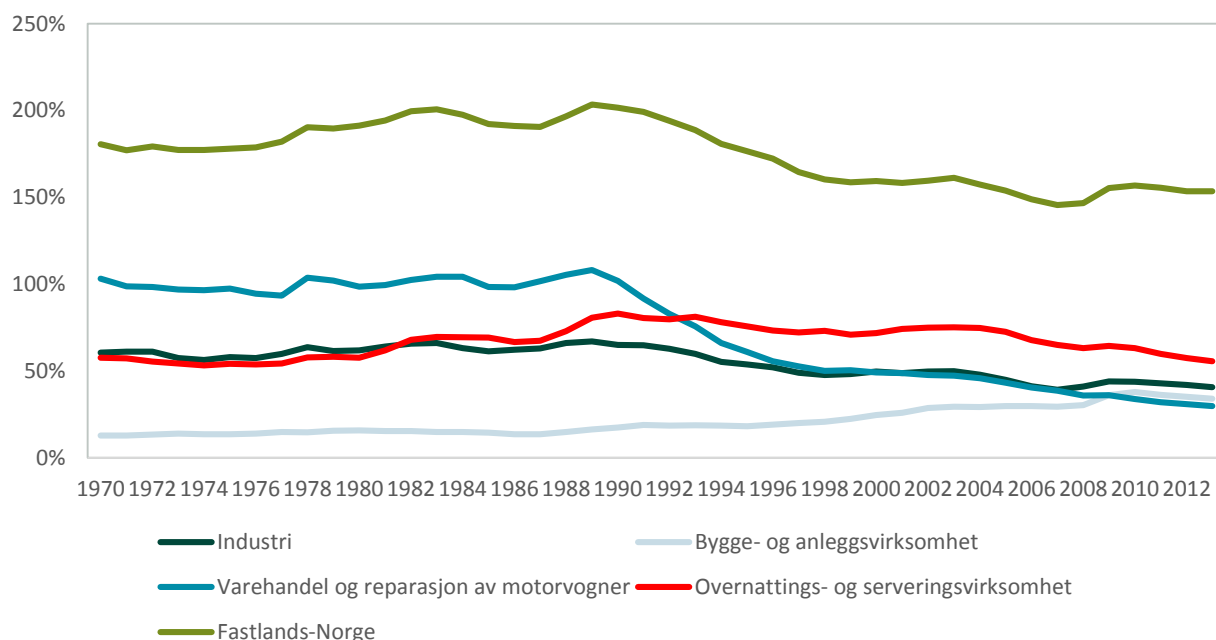
Kapitalintensiteten i overnatting- og serveringsnæringene økte gjennom 70- og 80-tallet, i takt med høye investeringer. Etter hvert som investeringsveksten flatet ut og videre falt, har kapitalintensiteten også falt, og nedgangen i kapitalintensiteten begynte før fallet i investeringene.

Sammenlignet med varehandel, bygg- og anlegg og industrien er det mer kapital bak hver produserte enhet i overnatting- og serveringsnæringen, jf. Figur 6.9. Årsaken er enkel. Både overnatting og servering krever relativt dyr bygningsmasse for å fungere. Spesielt er kapitalinvesteringen per produsert enhet høy innenfor overnatting.

Sammenlignet med Fastlands-Norge er derimot kapitalintensiteten i overnatting- og serveringsnæringen klart lavere. For Fastlands-Norge bidrar kapitalintensive næringer som landbruk, kraftproduksjon, boligjenester³¹ og til dels offentlig forvaltning til å trekke opp denne andelen.

FIGUR 6.9

Utvikling i kapitalintensitet (realkapitalbeholdning dividert med produksjon) i utvalgte næringer og Fastlands-Norge. Faste priser



Kilde: SSB, nasjonalregnskapet

³¹ Boligtjenester er en beregnet størrelse og består i hovedsak av husholdningens boligbeholdning

6.4 Ansatte er avgjørende for virksomhetens suksess

De ansattes og deres kompetanse er den viktigste ressursen i de fleste næringer, både når det gjelder evne til å vedlikeholde ferdigheter og kunnskap, og å ta i bruk ny kunnskap og ny teknologi. Også evne til kreativ problemløsning er viktig i flere næringer.

Vekst i årsverk, sysselsetting og produktivitet er beskrevet i tidligere kapitler. Her vil vi framheve at virksomhetens konkurranseevne avhenger kritisk av hvordan serveringspersonalet kontinuerlig løser serveringsoppgavene på. Som for annen personrettet tjenesteyting, er gjestens opplevelse av samspillet mellom produkt (for eksempel måltid), service, atmosfære, materiell struktur og andre gjester er en avgjørende suksessfaktor. Hvordan personalet løser selve serveringsoppgaven påvirker gjenkjøp og omdømme til virksomheten.³²

Med økt bruk av sosiale media går det kort tid fra en positiv eller dårlig opplevelse er sendt fra gjesten til den er spredd til et stort publikum. Web-baserte kommunikasjonsplattformer som Trip-advisor har også fått større betydning for gjesters valg av overnattings- og spisested, og det er på slike medier gjester i økende grad formidler sine opplevelser av et besøk på et hotell eller et spisested.

Våre intervju underbygger gjennomgående at måten de ansatte for eksempel håndterer serveringsfatet er avgjørende for virksomhetens suksess. Vurderingen er gjeldende på tvers av de ulike næringsundergrupper (barer, restauranter, kantiner eller lignende), men også for næringer der servering er en

komplementær aktivitet (hoteller, bensinstasjoner, kiosker eller lignende).

6.5 Serveringsnæringen er en viktig sysselsetter av unge og ufaglærte

Serveringsnæringene utgjør en viktig inngangsport til arbeidslivet i Norge for unge mennesker, for personer med lite formell utdanning og arbeidskraft med utenlandsk bakgrunn. Mange i næringen har også ulike fagbrev og høyere utdanning fra høyskoler og universitet, men innslaget av arbeidskraft med lite formell utdanning er dominerende.

På grunn av datatilgjengelighet konsentrerer vi oss i denne sammenheng om utviklingen i *serveringsnæringen* slik denne er definert innenfor næringskode 56.³³ I noen tilfeller er data kun tilgjengelig for næringshovedgruppen *overnatting- og serveringsnæringen* (55 og 56) samlet. Våre intervju tyder på at overnatting og servering har meget likartet arbeidskraft- og kompetansesituasjon, noe som gjør at det skaper få problemer at vi ikke alltid kan skille mellom overnatting- og serveringsnæringene.

Serveringsnæringen er også kjennetegnet ved lav gjennomsnittsalder, ustrakt bruk av deltidsarbeid og midlertidig arbeid, og høy andel etnisk ikke-norsk arbeidskraft. Når det gjelder kompetansesituasjonen i andre næringer hvor servering er en komplementær aktivitet, viser våre intervju et mer variert bilde. Dette kommenteres løpende.

³² Se for eksempel Mykletun, R. J. (2012) og Olsen, L.L. & Mykletun, R. J. (2014).

³³ Jf. kapittel 3 for definisjon.

6.5.1 Ung arbeidsstokk, nå som før

Serveringsnæringene er særlig attraktiv for unge arbeidstagere, av flere grunner.

Etterspørselen etter serveringstjenester er særlig stor på kveldstid, i helger og i forbindelse med ferier. Selve serveringsproduktet kan i liten grad lagres eller sendes dit etterspørselen er. Virksomhetene må derfor tilby serveringstjenester når kundene ønsker det. Arbeidskraftbehovet følger etterspørselen. For mange oppleves kvelds- og helgearbeid som ekstra belastende.

For unge som ønsker å kombinere serveringsarbeid med studier eller andre aktiviteter kan imidlertid vurderingen være annerledes. For mange unge vil kombinasjonen av få krav til formell utdanning og

mulighet til å arbeide på «ukurante» tider være attraktivt. Serveringsnæringen er også en sosial arena som de unge selv kjenner seg igjen i og bruker.

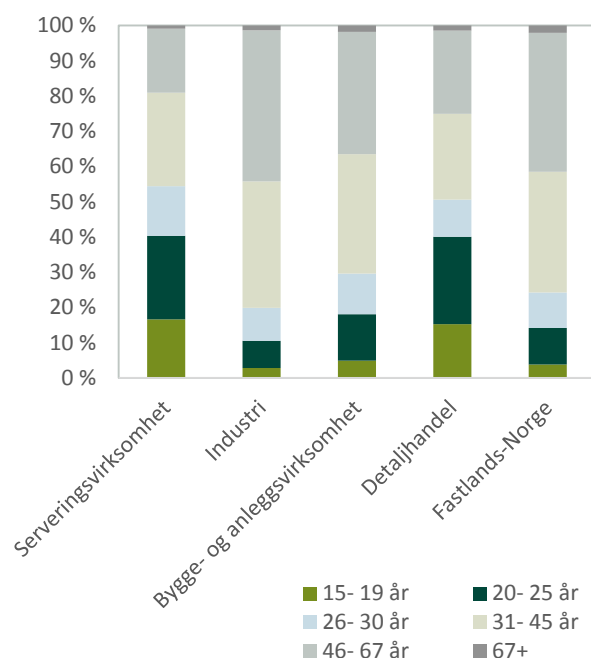
Ovenstående egenskaper både ved serveringsnæringens etterspørsel etter arbeidskraft og unges tilbud av arbeidskraft viser seg også i serveringsnæringens sysselsettingsdata. Om lag 41 prosent av de sysselsatte i *serveringsnæringen* (næringskode 56) er under 25 år. Hele 56 prosent er under 30 år. Begge andelene er til og med noe høyere enn i detaljvarehandelen, som er den andre sektoren i økonomien med flest unge ansatte. Andelen er betydelig høyere enn det vi ser i industri og bygge- og anleggsvirksomhet jf. Figur 6.10

Antall unge som arbeider med servering har økt i takt med den generelle veksten i serveringsnæringene. Den aldersmessige fordelingen har imidlertid holdt seg stabil siste ti år. Bruken av ung arbeidskraft steg noe i 2007 og 2008, som var kjennetegnet av meget høy aktivitet i alle næringer. De siste to årene synes andelen unge å ha sunket noe.

Drift av restauranter og kafeer er den klart største næringsundergruppen i serveringsnæringen, og dermed også den næringer som i størst grad påvirker andelene i Figur 6.11. Sammen med drift av gategjøkkenen danner dette hva man tradisjonelt forbinde med serveringsvirksomhet. De to næringsundergruppene hadde henholdsvis 47 og 55 prosent sysselsatte under 25 år i 2012. Andelen unge har vært relativt stabil siden 2003, men som for næringen totalt har det vært en svak nedgang siden 2008.

FIGUR 6.10

Alderssammensetning utvalgte næringer. 2013.

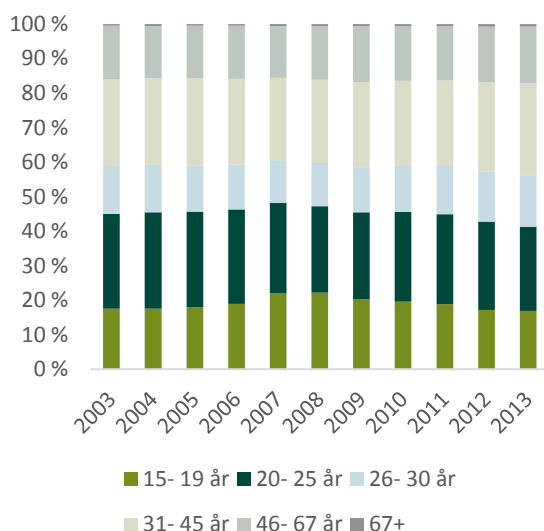


Kilde: SSB

Note: Alle næringsaggregater ut over serveringsnæringen defineres som 'for øvrig'. Fastlands-Norge er dermed fratrukket tallene for industri, servering, bygg- og anleggsvirksomhet og detaljhandel

FIGUR 6.11

Alderssammensetning i serveringsnæringen. 2003-2013.



Kilde: DAMVAD, basert på SSB

Kommentar: Serveringsnæringene er her definert som næringene med næringskode 56. Registerbasert.

Cateringvirksomhet og drift av kantiner derimot har en relativt lav andel unge med henholdsvis 24 og 10 prosent sysselsatte under 25 år. I motsatt ende finner vi drift av barer ellers, med en andel under 25 år på hele 67 prosent. Andelen unge i denne næringsundergruppen har, som for de andre næringsundergruppene, hatt en stabil andel unge i perioden etter 2003.

Det at næringen sysselsetter så mange unge har flere implikasjoner. Unge med liten formell utdanning, vil normalt tilbys lavere lønn, enn andre med mer erfaring, realkompetanse eller relevant formell utdanning. En stor andel unge arbeidstakere, medvirker på den ene side til at virksomhetene kan holde et relativt lavt lønnsnivå.

Få eldre arbeidstakere kan innebære at viktig erfaringsbaser kompetanse går tapt og at de eldre arbeidstagerne føler seg «på utsiden» av egen arbeidsplass (Furunes, T. & Mykletun, R. J., 2007).³⁴ Med god tilgang på ung arbeidskraft følger også ofte god tilgang på oppdatert kompetanse om både trender og salgskonsept. Unge arbeidstakere har ofte annen kompetanse, ideer og initiativ enn eldre arbeidstakere.

Stabiliteten i aldersfordelingen vi har sett de siste årene tyder på at næringen de siste årene har klart å holde på erfarne medarbeidere, samtidig som mange unge finner sin første arbeidsplass i serveringsvirksomhetene.

6.5.2 Betydelig bruk av deltid og midlertidig ansatte, varierer fra år til år

Deltidsarbeid og bruk av midlertid arbeidskraft er relativt vanlig i serveringsnæringen. Årsakene er de samme som også gir høyt innslag av unge arbeidstakere. Servering skjer mest utenfor normal arbeidstid.

Arbeidskraftundersøkelsen³⁵ som omfatter sysselsatte i Norge viser at mellom 40 og 50 prosent av alle sysselsatte i disse næringene arbeider deltid. Til sammenligning ligger andelen på om lag 27 prosent for alle næringer samlet. Det er også større årlige variasjoner i bruk av deltid innen serverings- og overnattingsnæringene, jf. Figur 6.12.

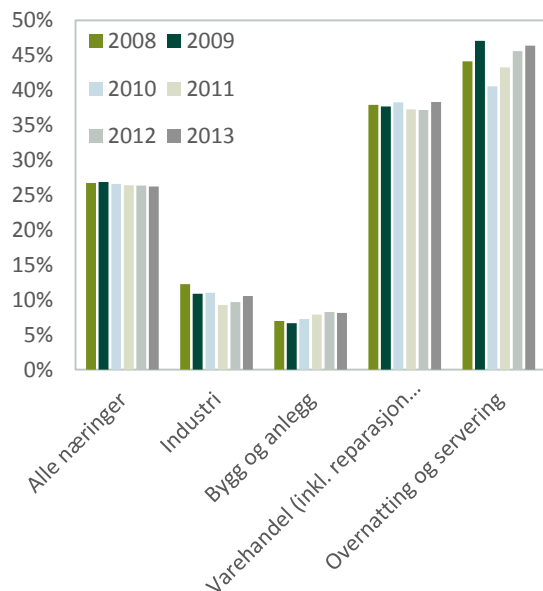
³⁴ Furunes, T. & Mykletun, R. J. (2007).

³⁵ Arbeidskraftundersøkelsen har estimert antall sysselsatte innen serverings- og overnattingsnæringene til 41 000 sysselsatte i 2013. AKUs totaltall for sysselsatte er noe lavere enn i nasjonalregnskapet. Viktigste årsak

er at arbeidskraftundersøkelsen måler sysselsetting for bosatte i Norge, mens nasjonalregnskapet måler alle sysselsatte i virksomheter som ligger i Norge (inkl. pendlere til Norge fra Sverige og andre steder).

FIGUR 6.12

Andel deltidsansatte. Utvalgte næringer. 2008-2013



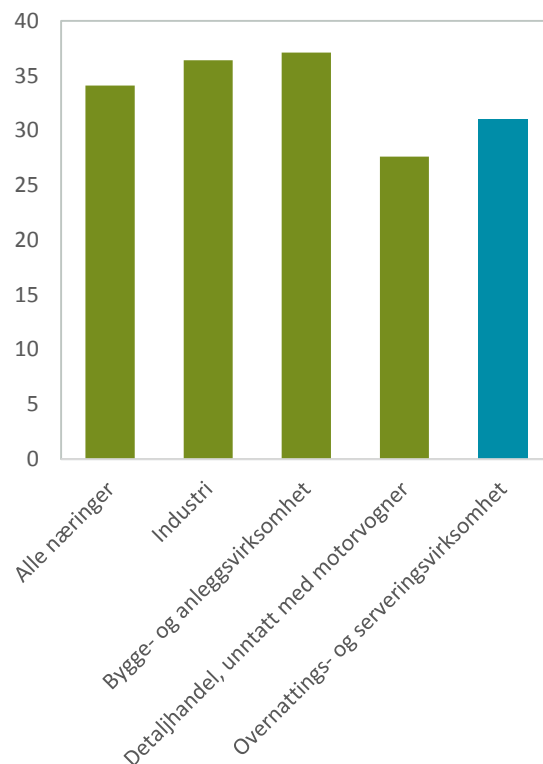
Kilde: SSB. Arbeidskraftundersøkelsen. Tabell: 07203: Sysselsatte, etter kjønn, næring (SN2007) og avtalt/vanlig arbeidstid per uke (1 000 personer). Omfatter alle mellom 15-74 år. Andel deltidsansatte er beregnet som andelen sysselsatte med kort (1-19 timer) og lang deltid (20-36 timer) av totalt antall sysselsatte.

Omfanget av deltidsansatte forklarer at antall timeverk i en gjennomsnittsuke i næringen er noe lavere enn i mange andre næringer. Gjennomsnittlig timebruk har vært stabil i årene 2008-2013.

Også bruken av midlertidig ansatte er høy i serveringsnæringene. Arbeidskraftundersøkelsen har data også om deltidsarbeid, men for overnatting og servering samlet. Ettersom arbeidskraftundersøkelsen kun omfatter sysselsatte bosatt i Norge og vi vet at mange kommer fra andre land for å arbeide i serveringsnæringen i kortere perioder er den faktiske bruken av midlertidig ansatte trolig høyere enn hva som framgår av Figur 6.15.

FIGUR 6.13

Faktisk arbeidstid per uke. Utvalgte næringer. 2013



Kilde: SSB. Arbeidskraftundersøkelsen. Tabell: 07855: Utførte ukeverk (a 37,5 timer) og faktisk arbeidstid per uke, etter kjønn og næring (SN2007)

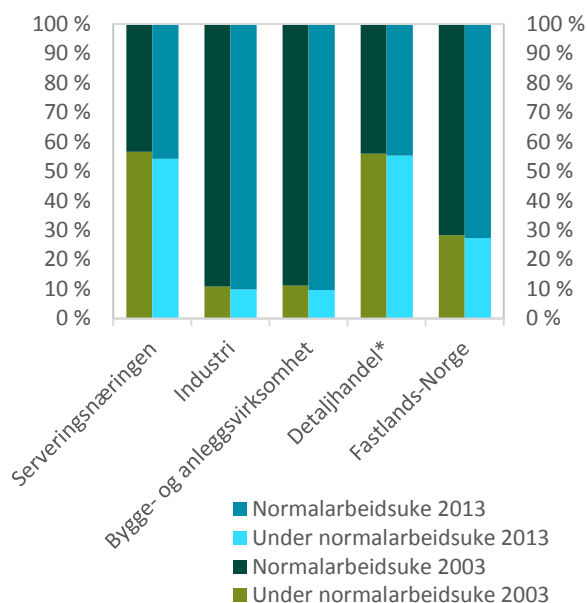
Avtalt arbeidstid per uke bestemmes i den registerbaserte sysselsettingen på bakgrunn av arbeidstakerregisteret og lønns- og trekkoppgaveregisteret. For serveringsnæringen totalt har 46 prosent av de sysselsatte avtalt normalarbeidsuke³⁶ og de øvrige 54 prosent hadde en avtale om færre timer enn en normalarbeidsuke skulle tilsi i 2013. Dette er på lik linje med detaljhandelen, men godt over både industri og bygge- og anleggsvirksomhet hvor henholdsvis ni og ti prosent har avtale om mindre arbeidstid enn en normalarbeidsuke.

³⁶ En normalarbeidsuke defineres som 37,5 timer arbeid per uke

I Fastlands-Norge for øvrig hadde 26 prosent avtalt færre timer enn en normalarbeidsuke skulle tilsi i 2013.

FIGUR 6.14

Avtalt arbeidstid for et utvalg næringer. 2003 og 2013.



Kilde: SSB

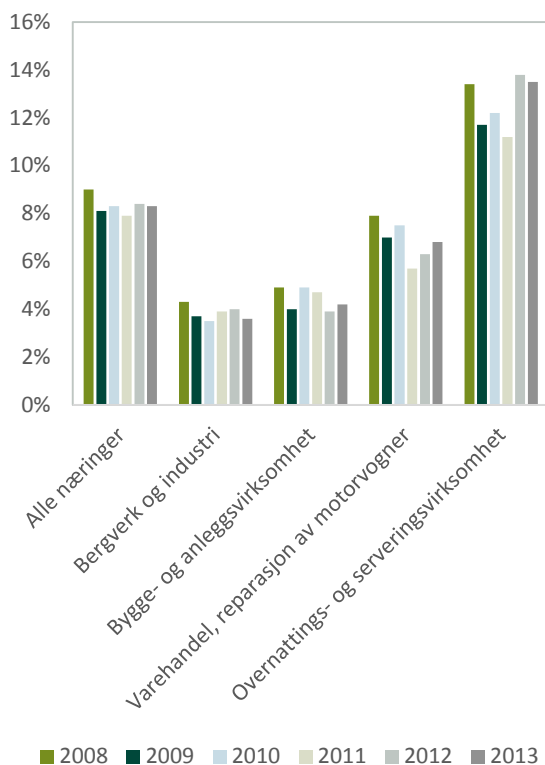
Note: Detaljhandel inkluderer ikke handel med motorvogner

Andelen med avtalt arbeidstid under normalarbeids- uker har holdt seg stabil i perioden mellom 2003 og 2013 for både serveringsnæringen, industri, bygge- og anleggsvirksomhet og Fastlands-Norge for øvrig, jf. Figur 6.14.

Bruk av deltidsarbeid og midlertidig ansettelse er trolig særlig utbredt blant de yngre medarbeiderne og medarbeidere som ikke er bosatt i Norge. Det kan være elever og studenter som bruker arbeid i serveringsnæringene som et middel til del-finansie- ring av skolegang, studier og reiser.

FIGUR 6.15

Andel midlertidig ansatte. Utvalgte næringer. 2008-2013



Kilde: SSB. Arbeidskraftundersøkelsen. Tabell: 07204: Midlertidig ansatte, etter næring (SN2007). Omfatter alle mellom 15-74 år.

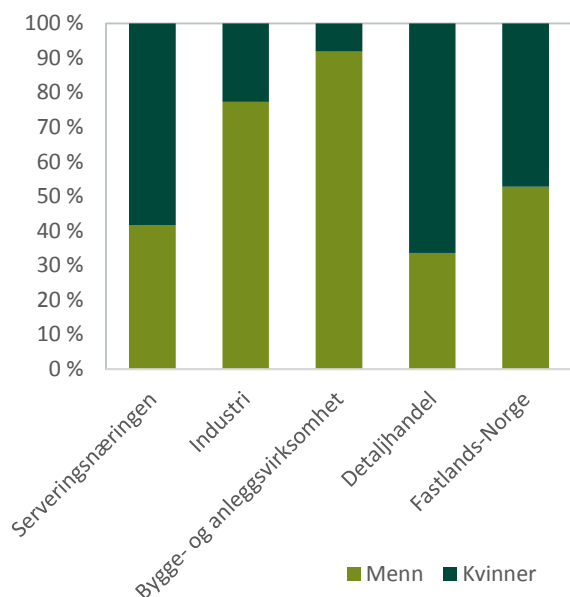
Bruk av deltidsansatte og midlertidig ansatte gir virksomhetene fleksibilitet til å tilpasse aktivitetsni- vået til endringer i etterspørsel fordelt på sesong, uke og døgn. Samtidig innebærer omfanget også utfordringer. Når antallet ansatte per normal uke øker, øker også administrasjonskostnadene. Flere medarbeidere stiller større krav til kommunikasjon og oppfølging, noe som kan spesielt krevende for virksomheter med små administrative systemer.

6.5.3 Liten overvekt av kvinner, relativt stabilt

Serveringsnæringen har liten overvekt av kvinnelig sysselsatte, men kjønnsbalansen er langt mer ba- lansert sammenlignet med mange andre næringer.

Over halvparten, 57 prosent av de sysselsatte i serveringsnæringen var kvinner i 2013. Kvinneandelen i serveringsnæringen er noe lavere enn den vi finner i detaljvarehandelen hvor 66 prosent er kvinner.

FIGUR 6.16
Kjønnsfordeling for et utvalg næringer. 2013.



Kilde: SSB, registerbasert sysselsetting

Note: Industri, detaljhandel og Fastlands-Norge er korrigert for næringene som inngår i vår definisjon av serveringsnæringen.

Både serveringsnæringen og detaljvarehandelen hadde en langt mer balansert kjønnsfordeling enn de tradisjonelt mannsdominerte næringene industri og bygge- og anleggsvirksomhet. Disse næringene hadde henholdsvis 23 og 8 prosent kvinner sysselsatt i 2013.

Fastlands-Norge for øvrig hadde en tilnærmet todeling av sysselsettingen mellom menn og kvinner med en kvinneandel på 47 prosent i 2013.

6.5.4 Stadig flere arbeidstagere med utenlandsk bakgrunn

Få, om noen, næringer har arbeidstagere med så variert bakgrunn som serveringsnæringene. Serveringsnæringene har spesielt flere arbeidstakere med utenlandsk bakgrunn enn andre større næringer i Norge.³⁷ Næringen benytter både arbeidskraft med utenlandsk bakgrunn bosatt i Norge, men også midlertidig arbeidskraft fra utlandet.

I 2003 var andelen ikke-norske arbeidstakere i serveringsnæringen (næringskode 56) 22 prosent. I 2013 hadde andelen steget til nærmere 40 prosent. Til sammenligning var tilsvarende andeler for Fastlands-Norge på henholdsvis 6 og 14 prosent. Veksten i andelen med utenlandsk bakgrunn var med andre ord klart høyere innen serveringsnæringen enn i økonomien samlet.

Økningen i ikke-norske arbeidstakere har hovedsakelig kommet i den delen av serveringsnæringen som driver med direkte salg av mat (restauranter, kafeer og gatekjøkken) samt innen kantinedrift. For eksempel har drift av restauranter og kafeer i perioden mellom 2003 og 2013 sett en årlig nedgang på to prosent for norske arbeidstakere, mens ikke-norske arbeidstakere har vokst med åtte prosent i samme periode.

Innen drift av gatekjøkken har antallet ikke-norske arbeidere vokst årlig med i underkant av åtte prosent, mens antallet norske arbeidstakere har vokst med én prosent i samme periode. Både for restauranter og kafeer og for gatekjøkken er det hovedsakelig arbeidstakere fra Asia³⁸ som vokser i antall.

³⁷ Utenlandsk bakgrunn defineres her som innvandrere eller norskfødt med to innvandrerforeldre

³⁸ Inkludert Tyrkia

Våre intervjuer bekrefter at tilgangen på arbeidskraft med utenlandsk bakgrunn har vært viktig for næringens vekst de senere årene. Alle de ulike næringsundergruppene (barer, restauranter, kantiner eller lignende) er avhengig av arbeidskraft med utenlandsk bakgrunn. Det samme gjelder for næringer der servering er en komplementær aktivitet (hoteller, bensinstasjoner, kiosker eller lignende).

Arbeidskraft som normalt ikke er bosatt i Norge, men som kommer til landet for å arbeide i en kortere periode, synes særlig viktig for sesongbaserte virksomheter. Flest sesongbaserte virksomheter finner vi i de større reiselivsregionene.³⁹

Flest med utenlandsk bakgrunn kommer fra Asia. I 2013 hadde om lag 23 prosent av de sysselsatte i serveringsnæringen asiatiske bakgrunn, opp fra 12 prosent i 2003. Også sysselsettingsveksten siste ti år har vært sterkest i denne gruppen. Selv om andelen sysselsatte fra Norden og resten av Europa ligger lavere enn andelen fra Asia, er det sterk vekst også blant arbeidskraft herfra, jf. Figur 6.17.

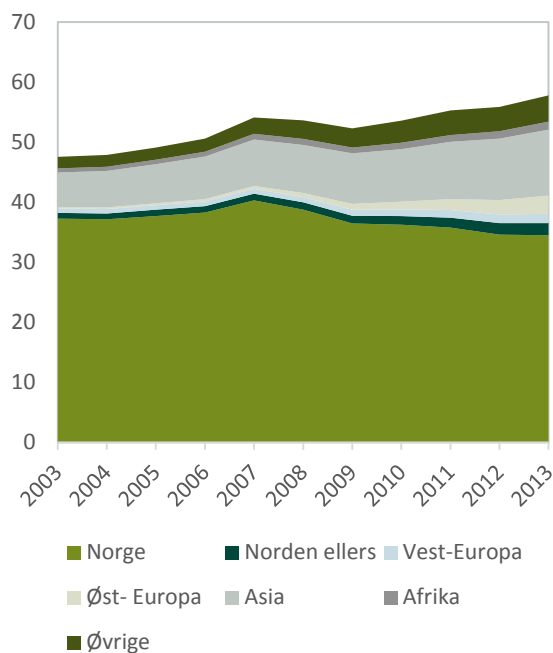
Data over landbakgrunn undervurderer imidlertid betydningen av utenlandsk arbeidskraft uten registrert bosted i Norge. I serveringsnæringen vil det spesielt være mange fra Sverige som arbeider midlertidig i Norge og har registrert bosted i Sverige.

Tar vi hensyn til slike forhold kan andelen med nordisk bakgrunn anslås til om lag ni prosent i 2013 for serveringsnæringen. Andelen ikke-norske arbeidstakere øker fra 40 til 47 prosent når de uten registrert bostedsadresse tas med i beregningen for serveringsnæringen i 2013.

³⁹ Se for eksempel Seija Tuulentie & Bente Heimtun (2014), Maria Thulemark, Mats Lundmark & Susanna Heldt Cassel (2014), Linda Lundmark, Marcus Ednarsson, & Svante Karlsson (2014) og Cecilia Möller (2014).

FIGUR 6.17

Sysselsatte i serveringsnæringen (næringskode 56) fordelt på landbakgrunn 2003-2013.



Kilde: DAMVAD, basert på SSB.

Kommentar: Serveringsnæringene er her definert som næringene med næringskode 56. Registerbasert.

I næringsundergruppen drift av gatekjøkken utgjør andelen sysselsatte fra Norden (utenom Norge) kun én prosent, mot fire prosent i drift av restauranter og kafeer.

Våre intervjuer tyder på at et stort og kulturelt mangfold både gir flere hender og kreative impulser i form av kunnskap om for eksempel internasjonale mattradisjoner, serveringskonsepter eller lignende.

Intervjuene synliggjorde også utfordringene for virksomhetene som følger med raskt økende innslag av utenlandsk arbeidskraft. Utfordringene knytter seg

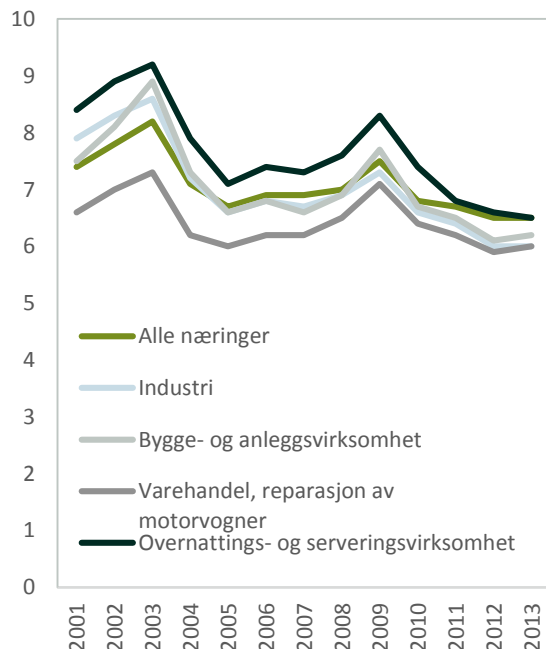
særlig til at samarbeid blir mer komplisert og opplæring og kommunikasjon blir mer tidkrevende. Begge deler øker virksomhetenes kostnader. Språkbarrieren skaper også usikkerheter i om informasjon blir forstått på rett måte.

6.5.5 Sykefravær på linje med andre næringer

Servering og overnattingsvirksomhetene har samlet sett et sykefravær omtrent på linje med norsk næringsliv for øvrig. Data for sykefravær (både egenmeldt og legemeldt) i utvalgte næringer tyder på et både utviklingen i og omfanget av sykefraværet i serveringsnæringen følger utviklingen i norsk næringsliv generelt, jf. Figur 6.18.

FIGUR 6.18

Sykefravær i utvalgte næringer. Sykefraværsdager som andel av arbeidsdager. 2003-2013.



Kilde: SSB

6.5.6 Generelt lav utdanningsnivå, noe økning de senere år

Serveringsnæringen (næringskode 56) sysselsetter folk med og uten formell utdanning. Det formelle utdanningsnivået er generelt lavere i serveringsnæringene enn mange andre næringer. 36 prosent av de sysselsatte i serveringsnæringene har grunnskolen som sitt høyeste fullførte utdanningsnivå. Tilsvarende andel ligger omkring 21 prosent innen industri og bygg og anlegg.

Om lag en tredjedel av de sysselsatte har videregående skole som sitt høyeste nivå for fullført utdanning i serveringsnæringen, mens 14 prosent hadde utdanning på universitet eller høyskolenivå, jf. Figur 6.19.

Resterende 13 prosent er registrert med annen utdanning⁴⁰. Også størrelsen på denne gruppen forsterker bildet av serveringsnæringene som en næring med relativt mange sysselsatte med lavt formell utdanning.

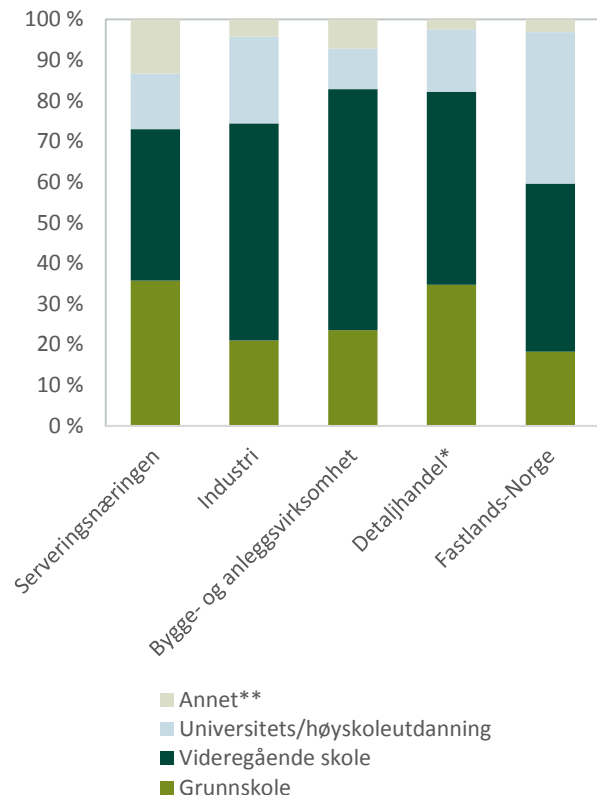
Ser vi på utdanningsnivået på tvers av næringsundergruppene i serveringsnæringen er andelen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning særlig høy for drift av gatekjøkken med en andel på hele 53 prosent i 2013.

Andelen med videregående eller grunnskole som høyeste fullførte utdanning har vært fallende for alle næringsundergrupper foruten cateringvirksomhet og kantinedrift som har hatt en stabil andel i perioden mellom 2003 og 2013.

⁴⁰ inkluderer ingen utdanning, uoppgitt og førskoleutdanning.

FIGUR 6.19

Utdanningsnivå utvalgte næringer. 2013.



Kilde: DAMVAD, basert på SSB

Kommentar: Serveringsnæringene er her definert som næringene med næringskode 56 Registerbasert.

*Detaljhandel inkluderer ikke handel med motorvogner

**Annet inkluderer ingen utdanning, førskoleutdanning og uoppgitt utdanning

Spesielt kan det i perioder hvor det er behov for omstillinger kreves at ansatte tar oppgaver utenfor hva de er vant til.

Våre intervjuer tyder på at det har vært mye oppmerksomhet om behovet for økt kompetanse i serveringsnæringen de senere år. Økende grad av profesjonalisering i næringen i form av større innslag av kjeder og større eiermiljøer indikerer trenger flere med høyere utdanning i administrative og ledelsesfunksjoner.

Det er derfor interessant å se at andelen sysselsatte med høyere utdanning i næringen har økt noe i løpet av perioden 2003-2013, Figur 6.20.

Økningen i sysselsatte med universitet eller høyskoleutdanning finner hovedsakelig sted i næringsundergruppene drift av restauranter og kafeer hvor andelen har økt med tre prosentpoeng. Veksten er imidlertid ikke stor og dette kan blant annet skyldes stor utskiftning og svakt rekrutteringsgrunnlag. Dette omtales nærmere i de neste avsnitt.

Det er mange sysselsatte er registrert med lav formell utdanning, er i stor grad uttrykk for samme drivkrefter som gjør at mange sysselsatte er unge eller arbeider deltid. Det er åpenbart at terskelen for å få jobb i serveringsnæringen (og overnattingsnæringen) er lav. Slik er næringen en god vei inn i arbeidsmarkedet for mange som vil arbeide, men ikke har formelle kvalifikasjoner andre næringer krever.

For virksomhetene kan det imidlertid være utfordrende om det samlede utdanningsnivået blir for lavt.

FIGUR 6.20

Høyeste utdanningsnivå serveringsnæringene. 2003, 2007 og 2013.



Kilde: DAMVAD, basert på SSB

Kommentar: Serveringsnæringene er her definert som næringene med næringskode 56. Registerbasert.

Selv om serveringsnæringene generelt er preget av relativ lav formell kompetanse, er det også en næring med betydelig praksiserfaring og stor variasjon i kompetansenivå.

Videre har også næringen mange entreprenører og gründere som har etablert svært vellykkede virksomheter. Og ikke minst finner vi kokker og bariستاer i verdensklasse – Norge er helt i toppen i internasjonale kokkekonkurranser som Bocuse d'Or. Det nordiske kjøkken har vunnet respekt internasjonalt.

Denne påfallende variasjonen i kompetansenivå fanges kun delvis opp i utdannelsesstatistikken, men kommer tydelig fram i våre intervju med virksomheter og bransjeforeninger.

Det kan være utfordrende å håndtere stor variasjon i kompetansenivå, men det kan også legge grunn for den entreprenørskapsånden næringen viser. God sammensetning av serveringspersonale, matfaglige ressurser og ledelsesressurser framstår som en særlig viktig konkurranseparameter i næringen.

6.5.7 Lav organisasjonsgrad

Selv om alder og lønnsnivået kan gjenspeile erfaring og kompetanseprofil, kan dette også forsterkes av at næringene også har lav organisasjonsgrad.

Både våre intervju og Trygstad et al. (2014) tyder på at det er lav organisasjonsgrad både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, og mange jobber i virksomheter uten tariffavtale.

Dersom lav organisasjonsgrad svekker arbeidstakernes muligheter til å oppnå en lønnsutvikling i tråd med produktivitetsutviklingen, vil det over tid påvirke næringens evne til å rekruttere eller holde på kompetent personell.

6.6 Utskiftning i personalet kan være en utfordring

Serveringsnæringen er en næring med større utskifting blant de sysselsatte enn i mange andre næringer. Mange skifter jobb innad i næringen, men mange forlater også næringen til fordel for andre næringer etter relativ kort tid.

Det er begrenset tilgang på offentlig statistikk som belyser omfanget av slik utskifting. En analyse fra 2000 viste at bare 3 av 10 medarbeidere i overnattings- og serveringsnæringen fortsatt jobbet i disse næringene etter tre år, mens tilsvarende tall var 5 av 10 for alle andre næringer samlet sett.⁴¹

⁴¹ Mykletun, R. J., Lorentzen, T., & Mykletun, A. (2000)

Tidemann og Mykletun gjennomførte også en studie i 2005 som gjennom spørreskjemaer og intervjuer med praktiserende og tidligere kokker, som er en sentral yrkesgruppe i serveringsnæringene. Tidemann og Mykletun (2005) fant at en fagutlært kokk i hoteller og a la carte restauranter i gjennomsnitt forlater kokkeyrket etter 6,5 år etter fagbrev. Kokkene er i gjennomsnitt 27 år gamle og kun 27 prosent av kokkene har mer enn 10 års praksis etter fagbrev. Studier viser også at mange lærlinger ikke ønsker å fortsette å arbeide i overnattings- og serveringsnæringene etter at fagbrevet er oppnådd (Dagsland, Å. H. B., Mykletun, R. & Einarsen, S. (2011).

En nyere studie av forskere fra arbeidsmedisinsk avdeling ved St. Olavs hospital tyder på at frafallet er mindre enn det som fremkommer i studiene omtalt tidligere. Denne studien (St Olavs Hospital, 2014) som er basert på en spørreundersøkelse til 894 kokker uteksaminert mellom 1998 og 2008 finner at median tid i yrket for alle deltagerne samlet var 16,6 år (gjelder både institusjons- og restaurantkokker).⁴² Forskeren ser ikke utskiftningsraten som alarmerende høyt.

De ulike resultatene kan skyldes ulike spørsmålsmetodikk, men kan også skyldes at flere kokker nå forblir i yrket.

6.6.1 Utskiftninger har både fordeler og ulemper for virksomhetene

Høy utskiftning kan gi økte kostnader for virksomheten. Stadig utskiftninger skaper behov for å lære opp nykommere, som kan være så godt som uten arbeidserfaring når de blir rekruttert til disse

næringene. Stadig utskiftninger i personal kan således føre til økte kostnader og tapt inntjening gjennom ustabilitet i servicenivå og leveranser for øvrig.

For å redusere lønnsutgifter eller opprettholde fleksibilitet er det ikke uvanlig at ledere også lar jobber stå ubesatte og enten selv eller får andre medarbeidere til å gjøre jobben til den som sluttet på toppen av sin egen, noe som kan slite på de gjenværende medarbeiderne på sikt.

Utskiftninger kan imidlertid også ha positive effekter. Med utskiftninger kommer «nytt blod» og nye ideer inn i virksomheten - nye medarbeidere kan slik betraktes som en innovasjonsfaktor. Dette er rimelig i den grad de kommer fra jobber innen næringen og har med seg taus kunnskap fra ulike sider av driften. På denne måten flyter en del kunnskap mellom virksomhetene og bidrar til at de blir relativt like hverandre. Våre intervjuene tyder på at også mange uten formell kompetanse eller tidligere arbeidserfaring bringer med seg viktig kunnskap inn i sine nye jobber, eksempelvis om bruk av sosiale medier og tilfører virksomhetene «positiv energi».

Hva som er optimalt nivå på utskifting av ansatte finnes det ikke et objektivt svar på. Det er likefullt grunn til å peke på at når utskiftingshastighetene drives av «vanskelige arbeidsforhold», at personalet blir utslitt eller andre arbeidsmiljøproblemer, er utskiftingstakten for høy.

⁴² I statistikk er median et sentralitetsmål som defineres som verdien til tallet som deler et utvalg i to deler slik at hver del har like mange elementer. For et utvalg der antall observasjoner er et oddetall, er medianen den

midterste verdien der utvalget er sortert i rekkefølge. For et utvalg der antall observasjoner er et partall er medianen gjennomsnittet av de to midterste verdiene.

6.6.2 Skyldes blant annet helse, lønn og arbeidsmiljøet

Både norske og internasjonale studier viser at mistilfredshet og arbeidsmiljø, gjerne kombinert med bedre utsikter i annen jobb, er sentrale årsaker til at folk slutter i jobben.⁴³

Hotell og restaurantnæringen har hatt mindre lønnsøkning enn mange andre næringer, jf. Figur 5.12. Kombinert med et relativt godt nasjonalt arbeidsmarked, kan dette være en årsak til at mange heller jobber med servering i andre næringer (for eksempel innen olje og gass) eller de finner andre jobber.

Helse og arbeidsmiljøfaktorer kan også forklare høy utskifting av arbeidstakere.

Arbeidet i et hotell- og restaurantkjøkken kan være preget av ujevnt arbeidspress med stillestående perioder og perioder med høyt tidspress, og både blant kokker og servitører viser studier til et alkoholkonsum som er høyere enn gjennomsnittet i arbeidssyrken⁴⁴.

Kokkene arbeider også ofte under betydelig tidspress, i skift og i et konkurransepreget arbeidsmiljø. Det fysiske arbeidsmiljøet i serveringsnæringene er bedre etter at Røykeloven ble innført, men i kjøkkenet kan det fortsatt være problemer med stekos, damp og temperatur.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) har utviklet et overvåkningssystem over risiko- og helseforhold på norske arbeidsplasser (NOA). Data herfra viser at sentrale grupper av serveringssysselsatte som kokker

og kjøkkenassistenter mer enn andre er utsatte for arbeidsmiljøfaktorer som varmt arbeid, dårlige lysforhold og tunge løft. De oppgir også å ha en lavere balanse mellom innsats lagt ned og belønning motatt enn andre yrkesaktive. Videre er kokker og kjøkkenassistenter blant de ti yrkesgruppene som er mest utsatt for arbeidsrelatert arm-/håndsmarter og smerter i bena, eksem og hudkløe, angst og depresjon.⁴⁵ I følge St Olavs Hospital (2014) er muskel- og skjelettlidelser den viktigste helsemessige årsaken til at kokker slutter i yrket.

Studier viser også at mobbing er vanligere innen serveringsnæringen enn i mange andre næringer, at både ledere og medarbeidere mobber og at det kan være motsetninger mellom de som arbeider i kjøkkenet og de som serverer ved bordene (jf. Mathisen, G. E.; Einarsen, S., & Mykletun, R., 2008).

En av grunnen til at forholdet mellom kollegaer kan være krevende kan være knyttet til arbeidsdeling mellom medarbeidere med og uten direkte gjestekontakt. Gruppene er gjensidig avhengige av hverandre og effektivt samarbeid og kommunikasjon mellom avdelinger er en forutsetning for gode gjesteopplevelser. Men nettopp samarbeid og kommunikasjon mellom avdelinger er et av de svake punktene i disse virksomhetene, og ofte oppstår det personavhengige løsninger, uformelle kanaler og omveisløsninger for å få arbeidet til å bli effektivt.

Medarbeidere med gjestekontakt forventes å alltid vise en vennlig og positiv væremåte. Egne reaksjoner undertrykkes for å tilfredsstille gjestenes behov. «Emotional labour» er ofte brukt som uttrykk for slikt

⁴³ Se for eksempel Hom and Griffith, 1991, Rowley and Purcell, 2001, Mykletun and Furunes, 2008. STAMIs database om arbeidsmiljøovervåking (NOA), samt notat fra deres hjemmesider <http://www.stami.no/kokker-og-kjokkenassistenters-arbeidsmiljo> og Kokker, arbeidsmiljø og helse (St. Olavs Hospital, 2012).

⁴⁴ Se for eksempel Kjærheim, K., Haldorsen, T., Andersen, A., Mykletun, R., & Aasland, O.G. (1997). Kjærheim, K., Mykletun, R.J., & Haldorsen, T.

(1996) og Kjærheim, K., Mykletun, R.J., Aasland, O.G., Haldorsen, T., & Andersen, A. (1995).

⁴⁵ Jf. <http://www.stami.no/kokker-og-kjokkenassistenters-arbeidsmiljo>

arbeid.⁴⁶ Studier har vist at det kan være slitsomt i det lange løp, selv om det også kan sees på som et arbeid der medarbeideren får være en skuespiller.⁴⁷ Betegnelsen «performative work» er lansert for å betegne nettopp dette aspektet ved servicearbeidet.

Ovennevnte anskueliggjør at serveringsnæringen har noen særskilte arbeidsmiljøutfordringer som svekker næringens evne til å holde på ansatte og rekrutter nye.

Våre intervjuer tyder på at utfordringene blant annet knyttet til ubekvem arbeidstid og arbeidsmiljø særlig gjelder barer, restauranter og hotellkjøkken. Utfordringene er mindre innen næringer der servering er en komplementær aktivitet. Arbeidsmiljøutfordringene framstår som mindre i større virksomheter enn i små, bl.a. fordi større virksomheter har flere systemer for oppfølging av ansatte.

6.6.3 Jobbskifte drives også av behov for selvutvikling

Mange skifter jobb av andre grunner enn misnøye med nåværende jobb. Flytting, økonomi og andre personlige årsaker vil ha betydning her som for andre næringer. Mange, særlig unge, ønsker kun å jobbe i næringen i en kort periode for eksempel for å finansiere studier eller utenlandsreiser.

Innen serveringsnæringen er det også vanlig at folk bytter jobb for å forhandle til seg bedre lønn og eller opp i stillingshierarki. Andre ønsker seg fra mindre velrennomerte til mer velrennomerte virksomheter som del av sin egen utvikling og karriere. Virksomhetene i næringene er gjerne små og ikke alle virksomheter har muligheter for å tilby en «karrierestige» i takt med de ansattes personlige ønsker. For

eksempel handler dette om at en kokk ønsker å jobbe på en annen restaurant med muligheter til å utvikle seg eller får mer ansvar.

Det å bytte jobb er dermed også en måte å drive selvutvikling på og «bygge CV». Dette fenomenet er vanlig innen serveringsnæringen og blir kalt «the Hobo Phenomenon».⁴⁸

6.6.4 Gradvis mindre jobbskifte?

Mangel på data gjør at det er vanskelig å si om jobbskiftehastigheten har økt eller blitt redusert det siste tiåret. Ulike drivkrefter drar i ulik retning.

Større innslag av store virksomheter med et utviklede systemer for helse-, miljø og sikkerhet, tilsier at utfordringer knyttet til de ansattes arbeidsforhold får økt oppmerksomhet. Våre intervju bekrefter dette og flere av virksomheter har iverksatt særskilte tiltak for å sikre fremtidig tilgang på arbeidskraft gjennom strategisk samarbeid med utdanningsinstitusjoner og bruk av lærlinger. Selv om vi ikke har data som kan bekrefte at innsatsen virker, taler den økte oppmerksomheten på at arbeidsmiljøproblemene heler vil gå ned enn opp. I så fall vil denne kilden til jobbskifte bli mindre.

Det økende innslaget av arbeidskraft med utenlandsk bakgrunn kan også tilsi at jobbskifte takten synker. Mykletun og Tidemann (2000) viser at innen overnatting og serveringsnæringene har medarbeidere med utenlandsk bakgrunn lavere jobbskifte takt enn norsk arbeidskraft. Det er rimelig å anta at denne forskjellen er strukturell og ikke endrer seg mye. Arbeidskraft med utenlandsk bakgrunn har generelt færre valgmuligheter og holder følge på en

⁴⁶Se for eksempel Hochschild, A. (2003).

⁴⁷ Se for eksempel Bærenholdt, J. O., & Jensen, H. L. (2009).

⁴⁸ Hartman, S. J., Yrle, A. C., & Yrle, A. R. (1996).

jobb lengre enn norsk arbeidskraft, selv om mange også er sesongarbeidskraft.

Økende lønnsforskjeller til andre næringer trekker i motsatt retning, nemlig at jobbskifte kan tilta. Samlet er det likevel vår vurderinger at tendensen til jobbskift er høy i næringen, men at tendensen neppe er større nå enn for ti år siden.

6.7 Mangelen på faglært arbeidskraft

Serveringsnæringen har på linje med mange andre norske næringer utfordringer med å få tak i kompetent arbeidskraft. Tilgangen på kompetent arbeidskraft handler både om vanskeligheter med å holde på de man har (som omtalt over) og om rekruttering. For serveringsnæringen handler det primært om vanskeligheter med å rekruttere og holde på medarbeidere med fagbrev.

6.7.1 Mangel på kompetent arbeidskraft

NAVs årlige bedriftsundersøkelse for 2014 viser at 13 prosent av norske virksomheter har opplevd rekrutteringsproblemer.⁴⁹ Innen overnatting og serveringsvirksomheter er andelen virksomheter med rekrutteringsutfordringer 16 prosent, altså tre prosentpoeng over landsgjennomsnittet. Over 70 prosent av disse svarte at de hadde mangel på arbeidskraft på grunn av for få kvalifiserte søkere.

⁴⁹ NAVs Bedriftsundersøkelse (2014). NAVs bedriftsundersøkelse er en årlig undersøkelse som sendes til alle landets offentlige og private virksomheter i Norge, basert på bedrifts og foretaksregisteret. om lag 12 000 svarte på undersøkelsen i 2014 (svarprosent på 66 pst). Bedriftsundersøkelsen kartlegger etterspørselssiden av arbeidsmarkedet. Undersøkelsen gir et øyeblikksbilde av virksomhetenes etterspørsel etter arbeidskraft, og kartlegger eventuelle vansker med å skaffe den etterspurte kompetansen og innsikt i virksomhetenes bemanningsbehov framover.

⁵⁰ Mangel på arbeidskraft blir i NAVs bedriftsundersøkelse definert av en sekvens bestående av tre spørsmål. Virksomhetene blir bedt om 1) å besvare om de har mislyktes med å rekruttere arbeidskraft de siste tre månedene, eller om de har måttet ansette noen med lavere eller annen for-

Mangelen på arbeidskraft innenfor overnatting- og serveringsnæringen er i 2014 estimert til 1350 personer (mot 1700 personer i 2013).⁵⁰ Mangelen fordeles seg over hele landet, men er klart høyest i Sør-Trøndelag, Oslo og Vestfold, målt i antall personer.

Overnatting- og serveringsnæringen har en såkalt stramhetsindikator på 1,6 prosent i 2014 (mot 2 i 2013). Det betyr at arbeidsmarkedet i næringen er strammere enn gjennomsnittet. Strammest er det i Nord-Norge.

Stramhetsindikatoren er forholdstallet mellom antall personer som virksomhetene mangler og antall personer som er sysselsatt. Et høyt forholdstall indikerer et stramt arbeidsmarked, som isolert sett indikerer et problem med å rekruttere arbeidskraft til virksomhetene.

Undersøkelsen viser imidlertid at antall ledige stillinger lå på et stabilt nivå gjennom 2012 og 2013, men sank i fjerde kvartal 2013. Stramhetsindikatoren er derfor lavere i 2014 enn i 2013 og at det er ventet at antall ledige stillinger vil avta noe også i nær fremtid.

NHO har også gjennomført en undersøkelse blant sine medlemmer i 2014 (NHO kompetansebarometer, 2014).⁵¹ Selv om NHO kompetansebarometer ikke er utformet på samme måte som NAVs bedriftsundersøkelse, så bekrefter undersøkelsen at utford-

mell kompetanse enn det de søkte etter. Dersom svaret er ja, bes virksomhetene om 2) å oppgi om dette skyldes for få kvalifiserte søkere. Dersom dette er tilfelle, bes virksomhetene om 3) å oppgi hvor mange stillinger det gjelder, og innenfor hvilke yrker. Mangel på arbeidskraft hos den enkelte virksomheten er lik antall personer bedriften velger å oppgi i det siste spørsmålet. Ved hjelp av svarene på det tredje spørsmålet estimeres mangelen på arbeidskraft innenfor de enkelte yrkene.

⁵¹ NHOs kompetansebarometer (2014). Undersøkelsen er gjennomført blant deres medlemsorganisasjoner. Undersøkelsen ble sendt til 17000 virksomheter og 5300 har svart. Undersøkelsen antas å være representativ for NHOs medlemsmasse, men ikke for norsk arbeids- og næringsliv i sin helhet

ringene er noe større innen serverings- og overnattingsvirksomhet enn for mange andre næringer jf. Figur 6.22.

På tvers av alle deres landsforeninger ligger andelen virksomheter som opplever rekrutteringsutfordringer på 51 prosent. Virksomhetene under NHO reiseliv ligger på 56 prosent, altså noe over gjennomsnittet.

Mange av virksomhetene og bransjeorganisasjonene vi har snakket med i forbindelse med denne studien understreker næringens rekrutteringsutfordringer.

Utfordringene synes ikke å være like store for alle, og også intervjuene vitner om at utfordringene er større blant barer og restauranter enn for kaffebarer og de tilgrensende næringene som kiosker, bensinstasjoner og hoteller. En grunn kan være at kaffebarer og kantiner er kjennetegnet av noe mer forutsigbart arbeidstid og arbeidsforhold enn barer og restauranter. Tilsvarende gjelder trolig også for ansatte innen tilgrensende næringer som bensinstasjoner og kiosker. Våre intervjuer tyder på at disse har mindre rekrutteringsutfordringer enn barer og

restaurantvirksomheter. Dette kommer også fram i NHOs kompetansebarometer der andelen virksomheter med rekrutteringsutfordringer innen Kiosk Bensin Service ligger på 44 prosent.

Mangelen på kompetent arbeidskraft kan ha opplagte utfordringer, men hvilken kompetanse trenger næringen egentlig?

Både de nevnte undersøkelsene og våre intervju tyder på at «kompetent arbeidskraft» ikke nødvendigvis handler om antall år med utdanning. NAVs bedriftsundersøkelse viser at hotell og serveringsnæringene opplever en særlig mangel på kokker og servitører. I 2013 ble det estimert at næringen manglet blant annet 650 kokker og 400 servitører (av totalt 1700).

NHOs kompetansebarometer anskueliggjør også at mangel på kompetanse ikke nødvendigvis innebærer mangel på ansatte med høyere utdanning. Kun 2 prosent av virksomhetene mangler ansatte med mastergrad, men hele 42 prosent mangler ansatte med fagbrev/videregående skole.

FIGUR 6.22
NHOs kompetansebarometer. 2014

	NHO Reiseliv	NHO Kiosk Bensin Service	Totalt i undersøkelsen
Andel bedrifter med rekrutteringsproblemer	54 prosent	44 prosent	51 prosent
Andel bedrifter med stort behov for ansatte med fagbrev/videregående om 5 år	42 prosent	25 prosent	36 prosent
Andel bedrifter med stort behov for ansatte med mastergrad om 5 år	2 prosent	14 prosent	10 prosent

Kilde: NHOs kompetansebarometer (2014)

6.7.2 Minkende interesse for fagutdanning svekker rekrutteringsgrunnlaget

En vei til arbeid i overnattings- og serveringsnæringene har tradisjonelt gått gjennom å velge mat og restaurantfag som yrkesfag i videregående skoler og begynne i lære for å ta fagbrev innen kokkefaget, servering eller service (resepsjon). Unge lærlinger er naturlig nok en viktig del av rekrutteringsgrunnlaget for serveringsnæringen.

Flere videregående skoler i Norge tilbyr utdanning i mat og restaurantfag. I 2011 var antall søkere på til sammen om lag 5400 søkere til videregående år 1, videregående år 2 og lærlinger i mat og restaurantfag i Norge. I 2014 var antallet falt til 4842, noe som tilsvarer en nedgang på som lag 2,7 prosent per år.

Det er ikke bare mat og restaurantfag som opplever en nedgang i søkertall. Nedgangen er særlig stor blant bygg og anleggsgfag, medier og kommunikasjon, design og håndverksfag og musikk, dans og drama. En tidsserie over antall søkere på videregående skole illustrerer dette, jf. Figur 6.23.

Vi mangler data på hvor mange som fullfører studie og læretid, men nedgangen i søknadene er like fullt en sterk indikator på at rekrutteringsutfordringen kan øke i årene framover.

Ikke bare har søkertallene til videregående opplæring gått ned, men også ungdomsskoleelevers interesse for disse fagene har avtatt i det siste. Undersøkelser viser at interessen for disse fagene i 2011 hadde sunket med gjennomsnittlig 50 % sammenlignet med 2002, og halvparten av dem som viser interesse, ser på fagene som en mulig deltidsjobb og midlertidig jobb, jf. Dagsland, Å. H., Mykletun, R. J., & Einarsen, S. (2013).

Som en følge av lavere interesse for disse fagene har flere fylkeskommuner lagt ned studieretninger som sikter mot reiselivsfag og matfag, noe som åpenbart vil vanskeliggjøre rekruttering av personer med fagpersonell til serveringsfagene. Næringens manglende attraktivitet er derfor en utfordring for fremtidig vekst i næringen.

6.7.3 Reddet av innvandring

Vi har tidligere sett at arbeidskraft med utenlandsk opprinnelse har økt kraftig innenfor serveringsnæringene. Redusert interesse blant unge nordmenn for en karriere innenfor serveringsnæringen har blitt dermed blitt dekket opp av innvandring og utenlandsk arbeidskraft.

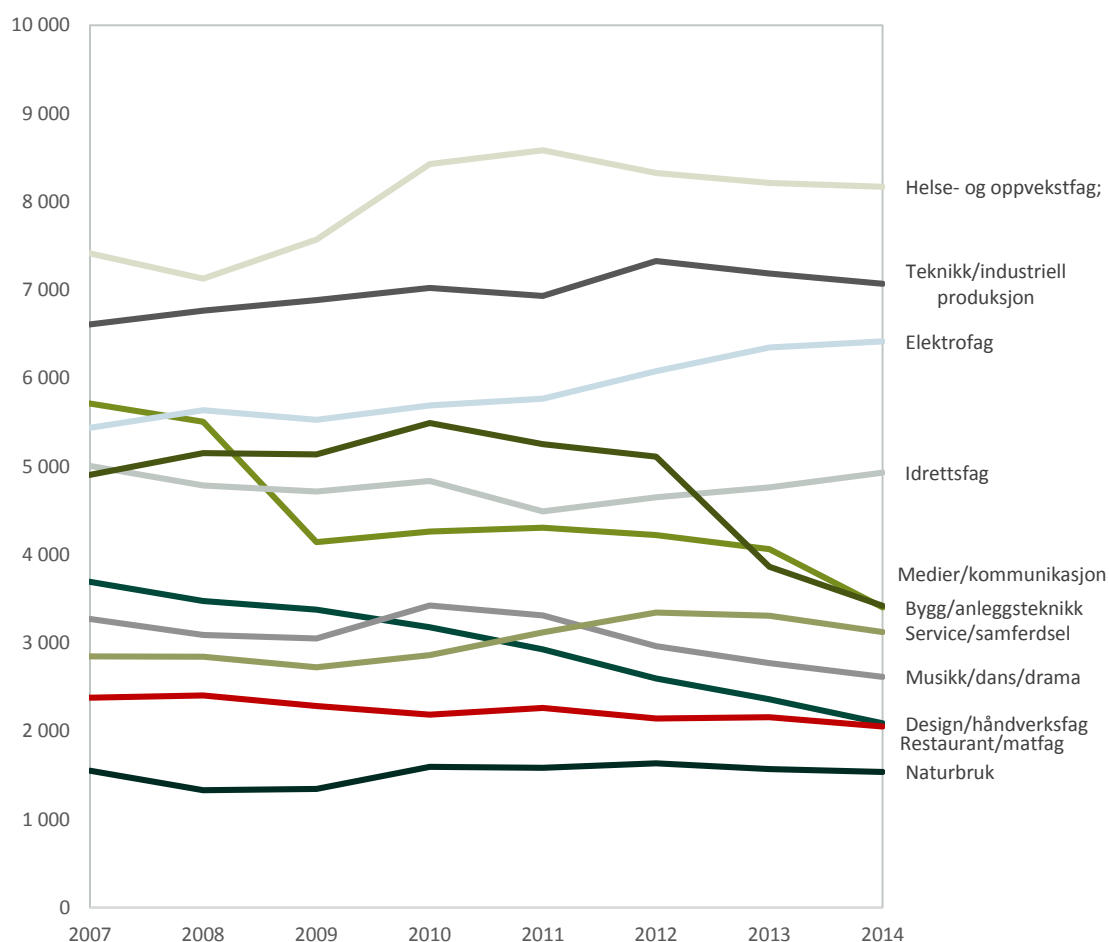
Befolkningsframskrivninger tyder på at innvandringen vil fortsette også i årene som kommer, men SSBs framskrivninger av nettoinnvandringen tilsier at denne ikke forbli like høy som den har vært de siste år.⁵² Samtidig kan bedret økonomi i våre naboland også få betydning for tilgang på utenlandsk arbeidskraft. Selv om det vil være stor usikkerhet

⁵² Jf. Befolkningsframskrivninger SSB. Siste oppdatering juni 2014.

<http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar/2014-06-17>

knyttet til tilgangen på utenlandsk arbeidskraft fremover, vil redusert tilgang på utenlandsk arbeidskraft forsterke et allerede voksende rekrutteringsproblem innen serveringsnæringene. Trolig vil utfordringene bli størst for de deler av næringen som allerede har vanskeligheter med rekrutteringen i dag, det vil si hvor manglene på faglært personell er mest merkbar og mindre virksomheter som har mangler egne rekrutteringsstrategier.

FIGUR 6.23
Søkere til yrkesfaglige utdanningsprogrammer på videregående år én. 2007-2014



Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2014. Oversikt søkere til videregående opplæring.

7 Omfattende regelverk for å forhindre useriøse aktører og kriminalitet

Serveringsnæringen blir ofte omtalt som en næring særlig utsatt for ulike former for kriminalitet. Følgelig er også næringen gjenstand for særlig regulering. Hvilke reguleringer som er innført, betydningen av dem og hvorvidt næringen faktisk skiller seg fra andre næringer er tema for dette kapitlet.

Useriøs og til tider lovstridig næringsaktivitet herunder svart arbeid, konkurskriminalitet, skatte- og avgiftsunndragelser og annen økonomisk kriminalitet kan ha negative konsekvenser både for ansatte og kunder. Slik aktivitet kan også være en av grunnene til at lønnsomheten og verdiskapingen framstår som relativ lav i deler av næringen.

Gjennom kontroller fra myndighetene avdekkes det både kriminelle forhold blant mange aktører i næringen, og mindre forseelser eller brudd på tilsynsbestemmelser. For næringen er det uheldig dersom regelbrudd av helt ulik karakter samlet omtales som økonomisk kriminalitet.

Data tyder på at enkelte deler av bransjen har et stort innslag av kriminalitet. Dette gjelder særlig de virksomheter omtales som «utelivsbransjen». Samtidig er datagrunnlaget til dels mangelfullt, noe som vanskeliggjør sammenligninger mellom næringer, næringsundergrupper og over tid. Hvorvidt denne næringen er langt mer utsatt enn andre næringer er derfor usikkert. De dataene som vi har fått tilgang på, tyder ikke på at serveringsnæringen totalt sett er mer preget av kriminalitet og lovbrudd enn mange andre næringer. Data indikerer også at utviklingen går i retning av mindre kriminalitet.

I forsøket på å redusere lovbrudd er det implementert lover og tiltak særlig for serveringsnæringen. Særlig viktig er serveringsloven, alkoholloven, næringsmiddeloven og arbeidsmiljøloven. Disse treffer store deler av serveringssektoren. Disse kommer i

tillegg til andre lover som gjelder for generell næringsvirksomhet.

De mange lovene som serveringsnæringene er omfattet av gir også mange tilsynsmyndigheter som kontrollerer virksomhetene.

Både seriøse og useriøse virksomheter kan oppleve de mange reguleringen som kostnadmessig belastende og som en barrierer for entreprenørskap og innovasjon. Våre intervju viser store ulikheter i hvilke deler av rammebetingelsene som oppleves som mest veksthemmende. Imidlertid synes det å være stor enighet i at omfanget av reguleringer er for stort, næringen mangler forutsigbarhet og at det er stor usikkerhet knyttet til effekten av serveringsloven.

Framtidig verdiskaping i næringen krever en kontinuerlig balanse mellom kriminalitetshemmende og næringshemmende tiltak.

7.1 Flere lover og forskrifter for å forhindre uønsket aktivitet

Serveringsnæringen blir ofte omtalt som en næring særlig utsatt for ulike former for kriminalitet og useriøs aktivitet.

Useriøs og til tider lovstridig næringsaktivitet herunder svart arbeid, konkurskriminalitet, skatte- og avgiftsunndragelser og annen økonomisk kriminalitet kan ha negative konsekvenser både for ansatte og kunder.

I tillegg kommer eventuelle mindre forseelser i forbindelse med brudd på enkelt regelverk knyttet til servering av mat og alkohol.

Medieoppslag som «Svart omsetning hos annet hvert utested⁵³», «50 spisesteder politianmeldt⁵⁴» og «Oslo-politiet mener arbeidsmarkeds kriminalitet er en stor utfordring i utelivsbransjen⁵⁵» har bidratt til å gi serveringsnæringen et dårlig omdømme. I tillegg kommer negative oppslag om mat hygiene som «Kakerlakker på kjøkkenet, mugg på maten og møkkete kokker⁵⁶».

Underrapportering av næringsaktiviteter har ikke bare negative konsekvenser for statens inntekter, men kan også virke konkurransevridende og ødeleggende for de seriøse aktørene i bransjen. Slik kan unndragelse også være selvforetsrkende gjennom å øke insentivene til flere om å omgå lover og regler. Underrapportering kan også være en av grunnene til at lønnsomheten og verdiskapingen framstår som relativ lav i deler av næringen.

For virksomhetene i serveringssektoren skaper de negative oppslagene utfordringer. For det første kan det føre til fallende etterspørsel etter tjenestene de produserer. I tillegg kan det bli vanskeligere for bransjen å tiltrekke seg investorer og seriøse og flinke ansatte.

I forsøket på å redusere lovbrudd er det implementert lover og satt i verk en rekke tiltak særlig rettet mot serveringsnæringen.

Vi starter med å beskrive de mest sentrale lovene og tilsynsmyndighetene som kontrollerer serveringsnæringen. Deretter vil vi gå gjennom hva som finnes av data og informasjon om kriminalitetsutviklingen i næringen. Dette innebærer blant annet en gjennomgang av statistikk og rapporter om svart omsetning, smugling, arbeidsmiljøkriminalitet og bruk av ulovlig arbeidskraft.

Serveringsvirksomhet er regulert både ved lover spesifikt rettet mot serveringsvirksomhet og ved at deler av generell næringslovgivning er av særlig stor betydning for serveringsvirksomheter. I tillegg er naturligvis serveringsvirksomhet omfattet av alle lover som gjelder for generell næringsvirksomhet.

I det følgende presenteres seks lover og reguleringer som er særlig relevante for serveringssektoren. Disse kommer i tillegg til andre lover som gjelder for generell næringsvirksomhet.

Serveringsloven er utvilsomt den loven som virker mest direkte ved at den hjemler at alle serveringssteder må ha bevilling (tillatelse) til å drive serveringsvirksomhet som næringsaktivitet. Kravet gjelder uavhengig av hvilken næring virksomheten drives innenfor.

Serveringslovens formål er å bidra til en forretningsmessig forsvarlig serveringsnæring. Serveringsloven omfatter store deler av de næringene vi har omtalt som serveringsnæringene (både 56 og de komplementære). Imidlertid er deler av næringen som er unntatt, eksempelvis catering, offentlig kantiner og servering på båter, fly og tog i rutetrafikk, jf. Vedlegg 1.

Serveringsloven rammer også inn virkeområdet til andre lover ved at en virksomhet som er omfattet av serveringsloven også er omfattet av andre lover og bestemmelser, herunder åpningstidsbestemmelser. Næringsmiddeloven og arbeidsmiljøloven er to andre lover som treffer så å si alle aktørene i næringen.

For serveringsvirksomheter som også serverer alkohol er alkoholloven svært viktig ved at den krever

⁵³ TV2, 2. juli 2010

⁵⁴ Aftenposten, 12. oktober 2011

⁵⁵ Osloby.no, 1. oktober 2014

⁵⁶ Osloby.no, 11. april 2014

at virksomheten har skjenkebevilling. Serveringsvirksomheter som for eksempel kaffebarer er eksempler på virksomheter som normalt ikke omfattes av alkoholloven.

Vaktvirksomhetsloven treffer heller eller ikke alle, men mange av virksomhetene i næringen.

Figur 7.1 inneholder en kort beskrivelse av formål, virkeområdet og krav de seks lovene. Generelt er serveringsvirksomhet omfattet av flere typer lover enn de fleste andre næringer. Det henvises til vedlegg 2 for en mer utførlig beskrivelse av lovene.

FIGUR 7.1

De seks viktigste lovene som påvirker serveringsnæringen

Lov	Formål	Virkemåte	Sentrale krav
Serveringsloven	Sikre at serveringssteder drives forretningsmessig forsvarlig	Gjelder all næringsrettet servering av mat på stedet	Forutsetter serveringsbevilling er personlig Styrer og stedfortreder må ha bestått etablererprøve Hvert serveringssted må ha bevilling Krav omandel for bevillingshaver og andre sentrale personer Ingen krav om servicenivå eller matkvalitet Kommunen er vedtaksmyndighet, bestemmer åpningstider og kan inndra bevilling. Politiet kan stenge.
Alkoholloven	Begrense de samfunnsmessige og individuelle skadene som alkoholbruk kan innebære	Regulerer omsetning av alkoholholdig drikk. Gjelder innførelse og omsetning av alkoholholdige drikker	Forutsetter skjenkebevilling Bevilling gis for 4 år av gangen Styrer og stedfortreder må ha bestått Kunnskapsprøven Hvert skjenkested må ha bevilling Krav omandel for bevillingshaver Kommunen er vedtaksmyndighet, bestemmer skjenketider, kontrollerer og kan inndra bevillingen. Politiet kan stenge.
Næringsmiddel-loven	Skal sikre at maten som serveres er trygg, samtidig fremme helse, kvalitet, forbruker og markedshensyn	Gjelder alle som vil drive næringsmiddelvirksomhet eller matservering Gjelder alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon	Stiller krav til internkontroll, opplæring, lokaler og planløsning Gir tilsynsmyndighet uhindret adgang til sted. Opplysnings og rapporteringsplikt. Sentral, regional eller lokalt mattilsyn er vedtaks- og tilsynsmyndighet. Kan stenge helt eller partielt
Vaktvirksomhetsloven	Øke kvaliteten på vekttertjenestene og rettsikkerhet	Gjelder næringsvirksomhet av en viss varighet og omfang og som driver egenvakt-hold	Vekttere må ha utdanning/opplæring, være over 21 år, ha tilfredsstillende vandel, være EØS borger, være skikket Søknad behandles av lokalt politidistrikt. Politiet kontrollerer.
Arbeidsmiljøloven	Hindre fysiske og psykiske skadevirkninger, støtte trygge ansettelsesforhold og likebehandling	Regulerer avtaler mellom arbeidstakere og arbeidsgiver	Krav om arbeidsavtale, arbeidsplan og personallister for (f.o.m 01.14.2014). Personallister er hjemlet i Bokføringsforskriften under Bokføringsloven og nevnes fordi arbeidsplan kan erstatte personalliste Regulerer normal arbeidstid. Arbeidstid utover dette regnes som overtid og skal kompenseres Krav om internkontroll og HMS arbeid Krav om regional verneombud for virksomheter som ikke har dette selv (f.o.m. 2011) Krav og godkjent bedriftshelsetjeneste dersom risikoforhold tilsier det Arbeidstilsynet skal ha uhindret adgang til sted. Arbeidstilsyn kan gi pålegg og stenge.
Merverdiavgiftsloven	Regulerer hvilke typer tjenester som skal ilegges full merverdiavgiftssats og hvilke som skal ilegges lav sats	Ikke særskilt for serveringsnæringen.	Merverdiavgiftssystemet i Norge er tredelt med hhv. 25, 15 og 8 prosent Avgiftsmessig gråsoner mellom omsetning av serveringstjenester 25 prosent (fortæring på stedet) og omsetning av mat er 15 prosent (til å ta med).

7.2 Fem sentrale tilsynsorganer

Som følge av mange lovene som serveringsnæringene er det også mange tilsynsmyndigheter som kontrollerer virksomhetene.

Kommunene har ansvaret for utstedelse og kontroll av serveringsbevilling og skjenkebevilling, samt generelle tilsyn som gjelder bygningsmessig standard, brann, vann og avløp og miljørettet helsevern. I tillegg er det mange statlige tilsynsmyndigheter som alle har hver sine ansvarsområder.

De viktigste er Arbeidstilsynet, Skatteetaten, tolletaten, NAV og Mattilsynet. Videre har politiet en sentral rolle både når det gjelder ansvaret for ro og orden i det offentlige rom, noe som også gjelder inne i serveringslokaler, og tilsyn av utestedene for godkjente ordensvakter. Politiet bistår også i fellesaksjoner og følger opp dersom de andre tilsynene ønsker å gå til anmeldelse.

I denne delen vil vi gå gjennom de mest sentrale tilsynsmyndighetene og beskrive hvilke oppgaver de har i forbindelse med kontroll av virksomhetene i serveringsbransjen.

7.2.1 Kommunene gir bevilling

Kommunene er vedtak og tilsynsmyndighet for serveringsloven og alkoholloven og er følgelig også ansvarlige for utstedelse av serveringsbevilling og skjenkebevilling.

Styrer og stedfortreder ved serveringsvirksomheter som er omfattet av de to lovene skal søke om bevilling og må gjennomføre en etablererprøve (for å få serveringsbevilling) og en kunnskapsprøve (for å få skjenkebevilling). Prøvene avlegges i den kommunen hvor virksomheten skal utøves. Kommunene innhenter informasjon som er nødvendig fra andre

etater og tilsyn (for eksempel vandelsattest). Kommunene kan inndra bevillingene, men det er politiet som kan stenge en virksomhet.

7.2.2 Mattilsynet kontrollerer produksjonen

Mattilsynet har som oppgave å kontrollere at bedrifter har en etisk forsvarlig produksjon, og de skal fremme god kvalitet, redelig produksjon og omsetning. Staten utfører tilsyn, rettleiding, kartlegging og overvåking av serveringsbransjen, og gjennomfører jevnlig både anmeldte og uanmeldte kontroller av aktører i bransjen. Mattilsynet har også som oppgave å avdekke om bedrifter benytter smuglervarer fra utlandet som ikke møter norske krav til matsikkerhet.

7.2.3 Arbeidstilsynet skal trygge arbeidsmiljøet

Arbeidstilsynet jobber for at alle arbeidstakere i Norge skal ha et godt og trygt arbeidsmiljø. De skal forebygge fysiske og psykiske belastninger, arbeidsrelatert sykdom og skader for å hindre utstøting fra arbeidslivet. Arbeidstilsynets oppgave er å føre tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens krav. Når det i tilsynene avdekkes brudd på arbeidsmiljølovgivningen fører dette som oftest til en reaksjon hjemlet i arbeidsmiljøloven eller relevant forskrift.

Etaten prioriterer tilsynsaktiviteter rettet mot spesielt utsatte næringer i arbeidslivet. Disse er valgt ut på bakgrunn av at deler av næringene har alvorlige og sammensatte arbeidsmiljøutfordringer. I strategiplanen for 2013-2016 har Arbeidstilsynet valgt å sette søkelyset mot følgende næringer:

- Renhold
- Helse- og sosial
- Bygg- og anlegg
- Overnatting og servering
- Transport

7.2.4 Skatteetaten kontrollerer skattebetaling og personallister

Skatteetaten gjennomfører mange ulike kontroller av virksomheter. Grovt sett kan man skille etatens kontrollvirksomhet inn i to hovedtyper: oppgavekontroll, som er kontroll av merverdiavgiftsoppgaver, og avdekkingskontroller, hvor etaten oppsøker virksomhetene i forbindelse med arbeidsgiverkontroll og regnskapskontroller. I 2011 ble det gjennomført 20 000 oppgavekontroller og 4 700 avdekkingskontroller av virksomheter i Norge totalt i alle næringer (Skatteetaten, 2012).

Oslo kemnerkontor har et eget Utelivsteam som har fokus på å gjennomføre kontroller av virksomheter med skjenketillatelse og serveringstillatelser i Oslo. Gruppen består av seks kontrollører og har eksistert siden 2011. Inngangen til kontrollene av virksomhetene er arbeidsgiverkontroll.

7.2.5 Tollvesenet sjekker smugling

I tillegg til å ha ansvar for å beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer og å sikre statens inntekter ved korrekt innbetaling av toll og avgifter, har Tollvesenet oppgaven med å forhindre smugling inn til Norge.

Norge har en lang kystlinje og landegrense med mange grenseoverganger. Et høyt volum av gods, reisende og transportmidler, og stadig nye metoder for smugling, bidrar til å skape utfordringer i grensekontroller. På samme tid skal den lovlige varetilførselen ivaretas. Dette medfører at grensekontrollene er basert på risikovurdering, etterretning og målrettet utvelgelse av objekter for å sikre effektiv ressursbruk. I 2013 hadde etaten en bemanning tilsvarende 1840 årsverk, hvorav 260 årsverk gikk til operativ grensekontroll (Riksrevisjonen, 2014).

7.2.6 Samordnede kontroller

Generelt arbeider de ulike tilsynsorganene relativt separert. Imidlertid eksisterer det flere samordnede tiltak og kontroller på tvers av etater, kommune og Politi. Her vil vi beskrive noen av disse samarbeidsprosjektene, hvem som er deltakere og hva som kontrolleres.

Full pott

Prosjektet ble etablert i april 2009 og inkluderte i første omgang Oslo Politidistrikt, Oslo og Akershus tolldistrikt, Mattilsynet og Oslo Brannvesen. Senere har også Skatt Øst, Kemnerkontoret i Oslo, Arbeidstilsynet, Næringssetaten i Oslo og NAV sluttet seg til. Det gjennomføres ukentlige møter i prosjektet og de ulike deltakerne velger ut objekter som skal kontrolleres. Objektene velges ut på bakgrunn av observasjoner og tips, og prosjektet fokuserer i hovedsak på små og mellomstore bedrifter. Det er Politiet som organiserer og kaller inn teamet til de ulike kontrollene. Det varierer hvor mange av prosjektets medlemmer som er med på de ulike kontrollene.

Salutt

«Sammen lager vi utelivet tryggere» (Salutt) er utformet etter modell fra STAD-prosjektet i Stockholm, og har som mål å styrke arbeidet med overholdelse av alkoholloven og å redusere vold i tilknytning til utelivet. Prosjektgruppen består av Næringssetaten, NHO og Oslo politidistrikt, og skal gjennom samarbeid med utelivsbransjen iverksette forskjellige tiltak slik at skjenking blir utøvet på en bedre måte og vold og annen kriminalitet blir redusert. Prosjektet består av tre elementer:

- Samarbeid og dialog mellom bransje og myndigheter
- Opplæring og kompetanseheving
- Økt kontroll og tilsyn

Prosjektet ble opprettet som en pilot i november 2011 med varighet på to år. Prosjektet ble imidlertid besluttet videreført og prosjektområdet ble utvidet fra 2014. I dag befinner det seg om lag 80 bevillinger og drøyt 40 klassiske skjenkesteder på prosjektområdet (se Figur 7.2). Målet er at tiltakene skal implementeres på alle Oslos skjenkesteder i sentrum i løpet av 2017.

FIGUR 7.2

Prosjektområde SALUTT i 2014



Kilde: <http://www.saluttoslo.no/>

Samarbeid mot svart økonomi

Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) er en allianse av sentrale parter i arbeids- og næringslivet – KS, LO, NHO, Unio, YS og Skatteetaten. Arbeidsgruppen skal i felleskap jobbe forebyggende i kampen mot svart økonomi. En sentral motivasjonsfaktor for samarbeidet er å forhindre uønsket konkurransevridding, sikre gode arbeidsforhold og å ta

hensyn til skatteinngangen. Se nettsiden⁵⁷ for mer informasjon om prosjektet.

Annen koordinert innsats

Det gjennomføres ukentlige møter der informasjon utveksles på tvers av etater. Her er det de operative ansatte fra ulike tilsynsmyndigheter og politiet som møter hverandre og deler informasjon om hvilke aktører de mener at det vil være lurt å se nærmere på. Disse møtene er viktige for å informasjonsflyt mellom myndigheter og muliggjør bedre etterforskning.

7.3 Innslag av uønsket atferd

Bakgrunnen for implementeringen av de mange lover og reguleringer handler i stor grad om å forhindre kriminalitet og annen uønsket aktivitet. Derfor er det interessant å se om denne næringen er mer kriminell eller om den på andre måter driver mer uønsket aktivitet enn andre næringer.

For å belyse problemstillingen har vi sett på statistikk og litteratur om utviklingen i kriminalitetsbildet både nasjonalt og i serveringsnæringen. Vi har også gjennomført intervjuer med tilsynsmyndigheter.

Data for å belyse tematikken er gjengitt under, imidlertid er det også tydelig at kriminalitet og lovbrudd har svært ulik alvorlighetsgrad. Eksempelvis er det stor forskjell på mindre forseelser i form av brudd på enkeltbestemmelser på den ene siden og systematisk økonomisk kriminalitet på den andre.

⁵⁷ <http://www.samarbeidmotsvartokonomi.no/>

7.3.1 Lite som tilsier at serveringsnæringen er mindre lovlydige enn andre næringer

Svart omsetning

Skatteetaten gjennomfører omfattende kontrollvirksomhet av serveringsvirksomheten, og resultatet fra kontrollene tyder på at svart omsetning er utbredt i enkelte deler av bransjen. I 2012 anslo Skatteetaten at det omsettes svart for 3 milliarder kroner i restaurantbransjen (Hotell, Restaurant og Reiseliv, 2012). Dette anslaget var basert på kontroller av 450 serveringssteder, hvor det ble funnet uregelmessigheter i hele 75 prosent av virksomhetene.

I en artikkel i DN⁵⁸ fra 2011 ble det slått opp at 20 prosent av omsetningen i utelivsbransjen i Oslo er svart. På dette tidspunktet utgjorde dette om lag 1 milliard kroner. Anslaget var basert på en omfattende kontroll av 250 serveringssteder, og det ble påvist til dels grove brudd på regnskapslovgivningen på rundt halvparten av stedene. 50 av stedene ble politianmeldt. I samme artikkel opplyser NHO Reiseliv at de anslår den svarte omsetningen i bransjen til 15-20 prosent.

Det er mange måter å unndra seg skatt på. Fra de enkle metodene som å unnlate å slå inn salg på kassa til de mer avanserte metodene som omprogrammering av kassaapparat. Videre gjør hyppige eierskifter det utfordrende å kontrollere bransjen, og kontrollmyndighetene har opplevd eierskifte samtidig som etterforskningen pågår. Kontrollmyndighetene understreker videre at det er først og fremst bedrifter der det er kort avstand mellom eier og daglig drift som er risikogruppen. I store bedrifter og kjeder er det ofte etablert kontrollrutiner internt i bedriften,

siden eventuelle underslag rammer eier vel så mye som samfunnet for øvrig.

Anslagene på svart omsetning i serveringsnæringen er basert på erfaringer fra kontroller og tilsyn av bransjen. Kontrollene som gjennomføres er ofte risikobaserte og utvalget som kontrolleres er dermed ikke nødvendigvis representativt for resten av næringen. Det vil derfor være usikkerhet rundt anslag som er basert på disse kontrollene. Kontrollene som gjennomføres gir imidlertid klare indikasjoner på at svart omsetning er en stor utfordring i enkelte deler av bransjen. Det er imidlertid vanskelig å konkludere med om dette er et økende problem siden det ikke foreligger statistikk som man kan sammenligne over tid.

Virksomheter og bransjeorganisasjoner som vi har intervjuet i forbindelse med dette prosjektet anser også svart omsetning som et mulig problem, men få er av den oppfatningen at det er et større problem i denne næringen enn i andre næringer. Få av de vi har snakket med opplever svart omsetning som en konkurransemessige utfordring, og det synes å være en generell vurdering at økt profesjonalisering, økt bruk av kontroller (både fra myndigheter og internt i virksomhetene) og økt bruk bankkort kan bidra til at svart omsetning er på vei ned.

Enkelte aktører vil imidlertid kunne la seg friste og svart omsetning kan være indikasjon om at det foregår ulovligheter på andre områder av driften. Ifølge uttalelser fra NHO Reiseliv (DN, 16. september 2011) er svart omsetning ofte et tegn på andre ulovligheter som brudd på arbeidsmiljøbestemmelser, sosial dumping, bruk av smuglerkjøtt og overskjenking.

⁵⁸[http://www.naringsetaten.oslo.kommune.no/get-file.php/n%C3%A6ringsetaten%20\(NAE\)/Intranett%20\(NAE\)/Aktuelt%20i%20media/20110922124558844.pdf](http://www.naringsetaten.oslo.kommune.no/get-file.php/n%C3%A6ringsetaten%20(NAE)/Intranett%20(NAE)/Aktuelt%20i%20media/20110922124558844.pdf)

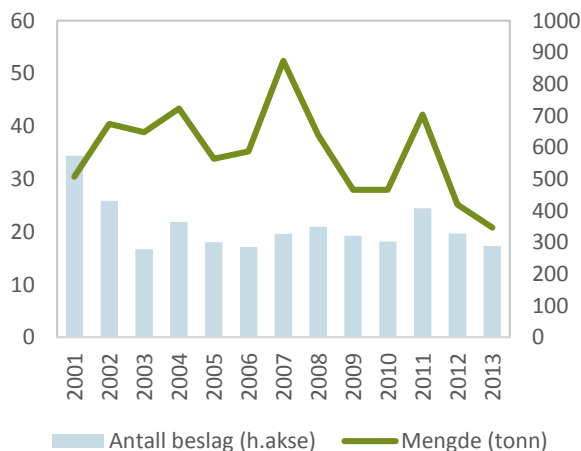
Smugling av kjøtt og alkohol

Norge har en lang landegrense med mange grenseoverganger. Dette gjør det vanskelig å kontrollere alle innfartsårer, og det er grunn til å tro at det foregår omfattende smugling av kjøtt og alkohol over grensen fra Sverige (Mattilsynet, 2009).

I Figur 7.3 og Figur 7.4 vises statistikk over beslag av kjøttvarer og alkohol i forbindelse med grensekontroller. I 2013 ble det beslaglagt 21 tonn kjøtt, noe som er en nedgang fra årene før. Ifølge tollvesenet er det imidlertid vanskelig å si om dette skyldes mindre smugling. Mørketallene er store og det kan derfor ikke utelukkes at det smugles like mye som tidligere (Nationen, 4/1-13).

FIGUR 7.3

Beslagsstatistikk kjøttvarer ved grensekontroll, tonn



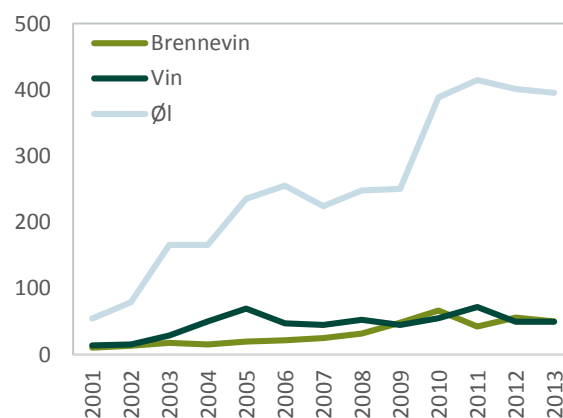
Kilde: Tollvesenet

Mattilsynet anslo i 2009 at den totale kjøttsmuglingen normalt ligger mellom 1000-2000 tonn i året (Mattilsynet, 2009). Tilsynet anslår videre at om lag

to tredeler av kjøttet som smugles omsettes på restauranter, kaféer, kebab- og pizzarestauranter, mens resten havner i kjøttbutikker og andre butikker. Kjøttsmuglerne er godt organisert i kriminelle nettverk. Smuglerne har ofte med varslere og endrer rutiner dersom politiet er på sporet av dem (Kjøttbransjen 1/2013).

FIGUR 7.4

Beslagsstatistikk alkohol ved grensekontroll, tusen tonn



Kilde: Tollvesenet

Det har vært en betydelig økning i beslag av øl, mens vin og brennevin har ligget nokså stabilt. En betydelig del av ølbeslagene er av østeuropeiske merker og mindre kjent for norske forbrukere. Smuglervarene selges gjerne privat til østeuropeere på byggeplasser og til nordmenn i og rundt de store byene⁵⁹. Det er vanskelig å spore hvor mye av innsmuglet alkohol som tar veien til serveringsnæringen, men det er grunn til å anta at omfanget er lavere enn smugling av kjøtt.

⁵⁹<http://www.drikkeglede.no/aktuelt saker/stadig-mer-oelsmugling-article2339-262.html>

Brudd på arbeidsmiljøloven

Overnatting og serveringsnæringen er av Arbeidstilsynet valgt ut som én av fem næringer som det skal satses på i perioden 2013-2016. De fire andre næringene er renhold, helse- og sosial, bygg- og anlegg og transport. Næringene er valgt ut på bakgrunn av en helhetsvurdering av konkret og fremtidig risiko for skade, sykdom og utstøting, samt dokumenterte arbeidsmiljøutfordringer (Arbeidstilsynet, 2012).

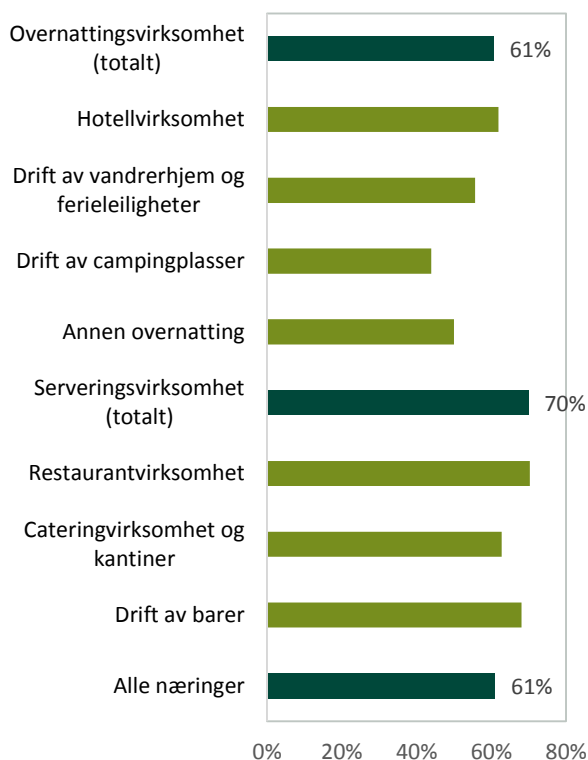
I følge Arbeidstilsynet preges enkelte deler av serveringsnæringen av lav kontroll over egen arbeidssituasjon, ensidige arbeidsoppgaver, opplevelse av høyt arbeidstempo og jobbusikkerhet. Mange ansatte får arbeidsrelaterte helseproblemer, spesielt muskel- og skjelettplager er utbredt. Videre påpeker tilsynet at deler av restaurantnæringen er preget av useriøse virksomheter og sosial dumping. Serveringsnæringen har et stort og økende innslag av utenlandske arbeidstakere, og tilsynet påpeker at det er viktig at disse får riktig informasjon om regelverk, rettigheter, plikter og praktisk arbeid i virksomhetene. Prioriteringen av overnatting og servering vil ha oppstart i 2015 (Arbeidstilsynet, 2012).

I perioden 2008 til utgangen av mars 2014 har Arbeidstilsynet gjennomført 1 300 og 4 200 tilsyn i henholdsvis overnattingsvirksomheter og serveringsvirksomheter. Innenfor overnattingsvirksomheter ble det funnet brudd på arbeidsmiljøloven i 61 prosent av tilsynene, mens tallet var 70 prosent for serveringsvirksomheter samlet. Til sammenligning blir det gjennomført om lag 15 000 tilsyn i norsk arbeidsliv per år og andelen med reaksjoner er om lag 60 prosent. Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet er risikobasert og informasjonen danner ikke grunnlag for

statistisk generalisering om norsk arbeidsliv som sådan, men bidrar til å indikere hvilke næringer hvor arbeidsmiljøproblemene synes særlig store.

FIGUR 7.5

Brudd på arbeidsmiljøloven i perioden 2008 til mars 2014



Kilde: Arbeidstilsynet

Når Arbeidstilsynet avdekker brudd på arbeidsmiljølovgivningen fører dette som oftest til en reaksjon hjemlet i arbeidsmiljøloven eller annen relevant forskrift. I Trygstad m.fl. (2014) finner vi en oversikt over hvilke lov- eller forskriftsparagraf som det oftest er funnet brudd på i kontrollene av utelivsbransjen, hotell og overnatting, renhold og kantiner/catering⁶⁰.

⁶⁰ I rapporten vises en oversikt over pålegg etter hjemmel/tema fra kontroller gjennomført av Arbeidstilsynet i perioden 2009-2013 for utelivsbransjen (NACE 56.1 og 56.3), Hoteller/overnatting (NACE 55), Renhold (NACE 81) og Kantiner/catering (NACE 56.2).

Sammenlignet med de andre næringene, viser det seg at en høyere andel av virksomhetene i utelivsbransjen har fått pålegg som dreier seg om bedriftshelsetjeneste. Dette gjelder for hele 40 prosent av de kontrollerte virksomhetene i utelivsbransjen. Utelivsbransjen skiller seg også ut ved at det er avdekket mangelfulle eller manglende arbeidsavtaler i hele 25 prosent av de kontrollerte virksomhetene. Dette er høyere enn hoteller/overnatting, renhold og kantiner/catering.

Videre har 30 prosent av de kontrollerte virksomhetene i utelivsbransjen blitt gitt pålegg som dreier seg om vernetjenesten (verneombud eller arbeidsmiljøutvalg) og 16 prosent av virksomhetene har fått pålegg som handler om brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidskapittel (Trygstad m.fl. 2014).

Fafo skrev i 2014 en omfattende rapport med fokus på arbeidsforhold i utelivsbransjen (Trygstad, m.fl. 2014). I rapporten dekkes temaer som arbeidsvilkår og arbeidsmiljø sett fra både arbeidsgiversiden og de ansatte, samt en gjennomgang av tilsyn og kontroll av bransjen. Det ble blant annet gjennomført spørreundersøkelse av drøyt 800 ansatte i utelivsbransjen. Temaene for spørreundersøkelsen var blant annet ansettelsesforhold, arbeidstidsordninger, arbeidsmiljø og trivsel, trakassering, vold og trusler og kjennskap til useriøsitet.

Noen viktige resultater fra denne rapporten var:

- 10 prosent oppgir at de ikke har arbeidsavtale.
- 30 prosent av de ansatte med arbeidsavtale har ikke fått spesifisert arbeidstid i kontrakten.
- Av de som har tariffavtale er det om lag 40 prosent som ikke får tillegg for arbeid om kveld, natt og helger.
- Tre av fire oppgir at de har et godt sosialt arbeidsmiljø.

- 10 prosent oppgir at de er helt enige i at utviklingsmulighetene er gode, mens 13 prosent er helt uenige.
- Mange må arbeide i et høyt tempo med begrensede muligheter til å ta pauser ved behov.
- Totalt 26 prosent oppgir at de i løpet av de siste 12 månedene har opplevd minst ett av disse forholdene vold, trusler eller uønsket seksuell oppmerksomhet.

Trygdemisbruk

I 2013 ble 1318 personer anmeldt av NAV for å ha svindlet trygdeordningene for til sammen 239 millioner kroner. Mens beløpet det blir svindlet for har økt noe de siste årene, har antall anmeldte personer vært nokså stabilt på mellom 1 200-1 500 personer årlig de siste syv årene. Unntaket var 2010 da i underkant av 1 000 personer ble anmeldt (se Figur 7.6).

Dersom man ser på de ulike trygdeordningene er det svindel av arbeidsavklaringspenger og dagpenger som topper statistikken. I 2013 ble om lag 220 personer anmeldt for svindel av arbeidsavklaringspenger for 47 millioner kroner, mens snaut 790 personer ble anmeldt for svindel av dagpenger for 104 millioner kroner.

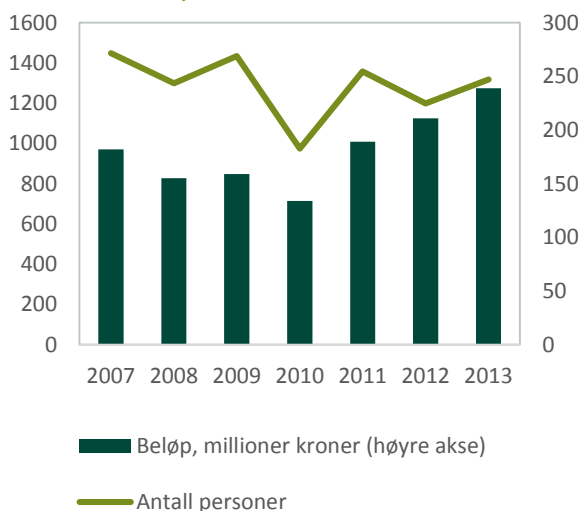
Mørketallene er antakelig store, og i 2011 gjennomførte Proba samfunnsanalyse en kartlegging av svindel med fem trygdeordninger: dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, foreldrepenger og overgangsstønad (Proba, 2013). I rapporten blir det anslått at det trolig svindles med disse ordningene i størrelsesorden fem prosent av utgiftene.

I 2011 var de samlede utbetalingene på 121 milliarder kroner fra de fem trygdeordningene som ble omfattet av analysen. Anslaget for svindel med de fem

ordningene er beregnet ut fra aggregerte sannsynlighetsfordelinger fra et ekspertpanel og forfatterne understreker at det er beheftet stor usikkerhet ved anslagene.

FIGUR 7.6

Trygdemisbruk, antall anmeldte personer og beløp (millioner kroner)



Kilde: NAV

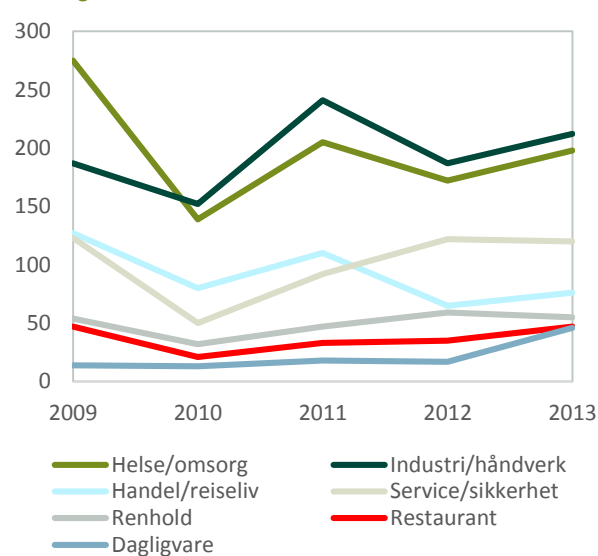
I Figur 7.7 vises antall anmeldte personer i utvalgte næringer. Innenfor næringen Restaurant⁶¹ ble 47 personer anmeldt for svindel av trygdeordninger i 2013. Dette var en økning fra årene før, men var det samme antallet som i 2009. Målt som andel av alle anmeldelser utgjør restaurantnæringen i overkant av tre prosent i snitt over perioden. Til sammenligning utgjør antallet sysselsatte i restaurantnæringen (NACE 56) om lag 2,2 prosent av total sysselsetting i norsk økonomi (Referer til kapittel 3.4). På grunn av ulik klassifisering er det vanskelig å sammenligne disse andelene direkte, men forholdstallet ty-

⁶¹ Næringene fra NAV er klassifisert etter Standard Yrkesklassifisering (STYRK) og deretter delt inn i næringer.

der på at trygdemisbruk ikke er vesentlig mer utbredt i serveringsnæringen sammenlignet med andre næringer.

FIGUR 7.7

Trygdemisbruk, antall anmeldte personer i utvalgte næringer. 2009-2013.



Kilde: NAV

Ulovlig bruk av arbeidskraft

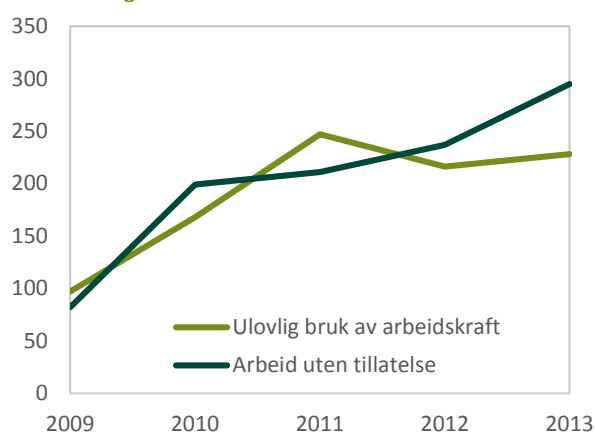
Ulovlig bruk av arbeidskraft og sosial dumping er et økende problem på samfunnsnivå. Høy arbeidsinnvandring og irregulær migrasjon har gitt økt tilbud av arbeidskraft, og mange arbeidsinnvandrere blir utnyttet av sine arbeidsgivere og bor og arbeider under ulovlige forhold⁶². Figur 7.8 viser at det har vært en klar økning anmeldte saker som er knyttet til ulovlig bruk av arbeidskraft og arbeid uten tillatelse. I 2013 ble det registrert 228 saker med ulovlig bruk av arbeidskraft og 295 saker med arbeid uten tillatelse. Ifølge politiet skyldes trolig mye av økningen økt innsats fra myndighetenes side.

⁶²https://www.politi.no/politidirektoratet/aktuelt/nyhetsarkiv/2014_01/Nyhet_13397.xml

Politiet har satt arbeidsmarkeds kriminalitet på agendaen, og sammen med tilsynsmyndighetene og næringslivet jobbes det nå med et analysearbeid om arbeidskriminalitet i norsk næringsliv. Rapporten skal ferdigstilles i november 2014 og skal danne grunnlaget for videre samlet innsats og iverksettelse av felles tiltak mot arbeidsmarkeds kriminalitet.

FIGUR 7.8

Ulovlig bruk av arbeidskraft og arbeid uten tillatelse, alle næringer. 2009-2013.



Kilde: Politiet STRASAK

Det foreligger ingen statistikk over ulovlig bruk av arbeidskraft i serveringsnæringen. Hotell og restaurant trekkes imidlertid fram som særlige utsatte bransjer når det gjelder arbeidsmarkeds kriminalitet. De andre bransjene som trekkes fram er bygg- og anlegg, bilpleie, renhold, matproduksjon og transport. De kriminelle nettverkene framstår ofte som godt organiserte, og politiet er kjent med eksempler der organiserte nettverk tar kontroll over hele eller deler av næringskjeden for å bedre kontrollere egne hvitvaskingsmetoder.

7.3.2 Flere forhold peker i retning av mindre organisert kriminalitet og seriøsitet

Gjennom kontroller fra myndighetene avdekkes det uønsket atferd blant mange aktører i næringen, og

enkelte deler av bransjen virker å ha stort innslag av kriminalitet.

Som det ovenstående anskueliggjør er kriminalitetsbildet i serveringsbransjen imidlertid svært kompleks. Samtidig er datagrunnlaget til dels mangelfullt, noe som vanskeliggjør sammenligninger mellom næringer og undernæringer og over tid. Hvorvidt denne næringen er langt mer utsatt andre næringer er derfor usikkert.

Skatteetaten og NHO Reiseliv i 2011 at den svarte omsetningen utgjør mellom 15-20 prosent av omsetningen i næringen. Videre ble det understreket at svart omsetning ofte er et tegn på andre ulovligheter som brudd på arbeidsmiljøbestemmelser, fiktiv fakturering, sosial dumping, bruk av smuglerkjøtt og hvitvasking av penger tjent på annen kriminell virksomhet.

Anslag fra tilsynsmyndigheten tyder altså på at omfanget av denne typen uønsket virksomhet er omfattende i deler av serveringsnæringen. Dette gjelder imidlertid også for andre sammenlignbare næringer som også har høyt innslag av utenlandsk arbeidskraft, ufaglært arbeidskraft og mange mindre virksomheter.

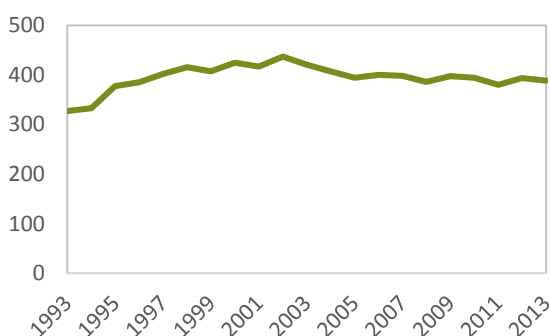
Flere av tilsynsmyndighetene trekker ofte fram bygg- og anlegg, hotell- og restaurant, renhold, bilpleie og transport som næringer med særlige utfordringer knyttet til kriminalitet. For eksempel anslår Skatteetaten i 2014 at den svarte omsetningen i byggenæringen utgjør nesten en tredjedel av omsetningen. For engros- og detaljhandelen er anslaget på 20 prosent av omsetningen (Holte, 2014). Serveringsnæringen vokser i takt med norsk økonomi, jf. kapittel 3.4. Det er imidlertid lite både i data og intervju som tyder på at innslaget av kriminalitet i næringen er økende. Det foregår samfunnsendringer og endringer internt i serveringsnæringen

som tvert imot trekker i retning av mindre kriminalitet.

Generelt viser kriminalitetsutviklingen i Norge viser en positiv trend. Jf. Figur 7.9. Til tross for at vi har en kraftig befolkningsvekst i landet har antall anmeldte lovbrudd vært stabil de siste årene og faktisk gått ned siden begynnelsen av 2000-tallet. I 2013 ble det anmeldt snaut 390 000 lovbrudd i Norge, mens det i toppåret 2002 ble anmeldt i underkant av 440 000 lovbrudd. I samme tidsperiode har befolkningen i Norge økt med drøyt 580 000 personer. Dersom man måler anmeldte lovbrudd per innbygger har denne vist en klart nedadgående trend og forholdstallet var i 2013 på sitt laveste siden 1994.

FIGUR 7.9

Anmeldte lovbrudd, tall i tusen



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.1 gir en oversikt over anmeldelser etter lovbruddsgruppe i 2013, og endring fra 2002 til 2013. I perioden har nedgangen vært størst innen «Miljøkriminalitet» og «Annen vinningskriminalitet». Men det har også vært en nedgang på 15 prosent i anmeldelser innen «Arbeidsmiljøkriminalitet».

I samme tidsrom har det vært en økning i «Seksualkriminalitet», «Narkotikakriminalitet» og «Annen kriminalitet». Sistnevnte lovbruddstype er en samlebetegnelse for lovbrudd som ikke naturlig inngår i noen av de andre lovbruddstypene. Eksempler på dette

er benyttelse av falske dokumenter, falsk anklage, falsk forklaring, manglende selvangivelse og brudd på utlendingsloven.

Spesielt har det vært en stor økning i brudd på utlendingsloven de siste årene. I 2009 ble det anmeldt 167 brudd. I 2013 hadde dette økt til 1 308 anmeldelser. Ifølge politiet har det vært en særlig satsning på utlendingsfeltet og økt oppmerksomhet på utlendingslovens straffebestemmelser kan forklare mye av økningen i statistikken (Politiet, 2014).

TABELL 7.1

Anmeldelser etter lovbruddsgrupper i 2013 og endring i perioden 2002 til 2013

	Anmeldelser 2013	Endring fra 2002 til 2013
Alle lovbruddsgrupper	388 506	-11 %
Økonomisk kriminalitet	7 931	0 %
Annen vinningskriminalitet	170 911	-24 %
Voldskriminalitet	26 942	7 %
Seksualkriminalitet	4 823	54 %
Narkotikakriminalitet	49 404	10 %
Skadeverk	18 278	-20 %
Miljøkriminalitet	2 172	-25 %
Arbeidsmiljøkriminalitet	756	-15 %
Trafikkriminalitet	58 986	-1 %
Annen kriminalitet	48 303	11 %

Dataene er hentet fra politiet, og fanger bare opp den statistikken som faktisk blir anmeldt. Mørketallene varierer mellom de ulike typene lovbrudd, og det er vanskelig å si noe om hvordan utviklingen i mørketallene har vært.

Det påpekes imidlertid at en endring i politiets registreringspraksis har medført at en større andel av

anmeldelsene nå kommer med i anmeldelsesstatistikken⁶³. Dette tyder på at nedgangen i kriminaliteten kan være større enn statistikken viser.

At den generelle kriminaliteten i samfunnet er på vei ned, vil også ha betydning for serveringsnæringen.

Mindre bruk av kontantbetaling og mer kortbruk er en samfunnsendring som kan gjøre det vanskeligere å drive med svart omsetning (Olsen, m. fl., 2013). Dette kan videre bidra til å redusere useriøsitet i andre deler av serveringsnæringen gjennom at det gjør det vanskeligere å hvitvaske penger, betale uoffisiell arbeidskraft og foreta innkjøp utenom godkjente kanaler. I tillegg vil det gjøre det enklere for myndighetene å overvåke omsetningen i næringen, og datasystemer kan gi advarsel når omsetningen avviker fra det som virker normalt (Olsen, m. fl., 2013).

En annen faktor som kan påvirke utviklingen framover er at spesielt restaurantsegmentet er inne i en fase med økt konsolidering, jf. kapittel 6. Dette kan være positivt for næringen. Tilsynsmyndighetene anser først og fremst bedrifter hvor det er kort avstand mellom eier og daglig drift som den største risikogruppen. Eierne av større konserner har blant annet incentiver til å innføre kontrollsystemer og internkontroll for å sikre overholdelse av regelverk og hindrer at egne ansatte svindler bedriften.

7.1 Reguleringene kan også medføre kostnader og være en barriere for vekst

Serveringsnæringen er gjenstand for en rekke lover som har til formål å redusere uønsket atferd og kriminalitet. Næringsrettede lover og regler kan imid-

lertid også representere administrative og økonomisk byrder og slik være barriere for økt verdiskaping. Innretning av legale rammebetingelser må derfor alltid veie reguleringshensyn mot hvordan de påvirker verdiskapingsprosessene i samfunnet.

Vi har i denne utredningen ikke evaluert de enkelte lovene, men har gått gjennom de lover og regler som omgir serveringsnæringen og drøftet rammebetingelsene med virksomhetene på generelt grunnlag.

Både seriøse og useriøse virksomheter kan oppleve at de mange reguleringene medfører ekstra kostnader, som igjen kan svekke incentiv til oppstart og videreutvikling av virksomhetene.

Våre intervju synliggjør store ulikheter i hvilke deler av rammebetingelsene som oppleves som mest problematisk. Imidlertid synes det å være stor enighet i at omfanget av samlede reguleringer er for stort, at næringen mangler forutsigbarhet og at det er stor usikkerhet knyttet til effekten av spesielt serveringsloven.

De følgende avsnitt peker på momenter ved praktiseringen av lovene som næringen opplever som særlig utfordrende.

7.1.1 Usikker virkning av serveringsloven

Serveringsloven er utvilsomt den loven som rammer serveringsnæringen mest direkte ved at den hjemler at alle serveringssteder må ha bevilling (tillatelse) til å driver serveringsvirksomhet som næring.

Formålet med serveringsloven kan deles inn i tre delmål:

⁶³ <http://ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudda>

- Sikre forsvarlig drift av serveringssteder av hensyn til næringen, gjestene og samfunnet for øvrig.
- Bidra til stabile og forutsigbare rammevilkår
- Hindre illojal konkurranse

Selv om serveringsloven framstår som viktig, er det tvil om serveringsloven innfrir de ovennevnte målsetningene. Målene skal særlig innfris ved at alle virksomheter som skal drive serveringsvirksomhet må ha en bevilling, samt krav om bestått etablererprøve og vandelsattest fra styrer og stedfortreder.

I arbeidet med å avgrense næringen har vi gjennomgått bevillinger i Oslo og Lillehammer. Gjennomgangen tyder på at ikke alle virksomheter som er registrert med serveringsvirksomhet har en slik bevilling. Vi har koblet oversikten over foretak med serveringsbevilling fra Næringssetaten i Oslo kommune med foretaksregisteret for å se hvor stor del av registrerte foretak i Norge med innlevert årsregnskap i perioden mellom 2003 og 2012 som har en slik bevilling. Koblingen gir samtidig informasjon om næringstilknytning, geografi, økonomiske tall mv.

Våre analyser tyder på at så mange som 47 prosent av virksomhetene i serveringssektoren, bredt definert, som burde hatt en slik bevilling faktisk ikke har det. Denne andelen baserer seg på samme antagelser rundt serveringsaktivitet som ble lagt til grunn i beregningen av antall ansatte i serveringssektoren jf. kapittel 3.3.

På grunn av manglende elektronisk registrering og en mangel på et samlet nasjonalt register, har det ikke vært mulig å gjøre tilsvarende øvelse for andre kommuner. Lite tyder imidlertid på at bildet vil være svært annerledes.

Det kan være mange årsaker til manglende registrering, herunder mangel på kunnskap om kravet til bevilling. For eksempel kan det tenkes at; virksomheten ønsker å være «under» offentlig radar, daglig leder tilfredsstiller ikke krav til etablererprøve og vandelsattest eller at nye ansvarshavere rett og slett ikke søker bevilling ved overtagelse av drift. Det kan også være andre årsaker.

For kommunene som ansvarlig for oppfølging og kontroll kan det være snakk om manglende ressurser. Kommunen behandler søknadene om bevilling, men har få virkemidler til å følge opp loven. Kontrollmuligheten er redusert som følge av mangel på et nasjonalt register, samkjøring med offentlige registre og at politiet ikke prioriterer oppfølging av serveringsloven (skjenkebevillingen er derimot prioritert).

De som ønsker å operere uten serveringsbevilling kan trolig gjøre det over en lengre periode. Dette gjelder særlig i store byer hvor ikke alle virksomheter er kjent for kommunen. Hvorvidt kravet om bevilling faktisk da treffer de aktørene som bevisst eller ubevisst «driver på kanten av loven» er usikkert.

Loven har imidlertid også en kostnadsside for næringen både i form av tid og byråkrati. Virksomhetene har noe direkte kostander i form av bruk av egen tid og kostnader til etablererprøven. Selv om det kan være ønskelig å sikre at aktører i næringen innehar en viss kompetanse, er det liten grunn til å tro at dette behovet er større innenfor denne næringen enn andre næringer.

Kommunenes næringssetater har kostnader både ved å vurdere godkjenning, arrangere prøver og overvåkning. De samfunnsmessige kostnadene vil kunne forsvares om de samfunnsmessige gevinstene var store. Gevinsten av serveringsloven synes imidlertid usikker.

7.1.2 Betydelig omfang av lover og reguleringer

Våre intervju viser store ulikheter i hvilke reguleringer som oppleves som mest belastende. Hvilken del av landet og undernærings virksomheten er aktiv i, kan være avgjørende. Noen forhold er inkludert i Figur 7.10.

For eksempel tyder våre intervju på at enkelte deler av næringen, særlig puber og barer, har vært arenaer for andre former for kriminell eller uønsket atferd som vold og narkotikamisbruk både blant gjester og ansatte. Denne typen atferd sees gjerne i sammenheng med konsum av alkohol i helgene og i de store byene.

Alkoholloven og vaktloven, samt innsats fra politiet og andre tilsyn framstår som viktige for å håndtere dette. Slik innsats er trolig svært viktig, men våre intervjuer tyder også på at for eksempel vaktloven påfører virksomheter i hele landet merkostnader og reduserer virksomhetenes mulighet for direkte kontakt med kundene.

Det ovenstående anskueliggjør at rammebetingelsenes kostnadmessige betydning for virksomheten varierer, men våre intervju tyder på at det er en gjengs oppfattelse av at det samlede omfanget av reguleringer er for stort.

Store aktører har i økende grad egne ansatte som håndterer de mange reguleringer, men mindre aktører opplever omfanget som svært problematisk og forstyrrende for virksomhetsdriften. Så ledes kan omfanget av reguleringer være til hinder for nyetableringer og innovasjon, særlig for mindre virksomheter. Tilsvarende kan også omfanget være til hinder for etablering og utvikling av virksomheter utenfor de store byene, ved at disse må tilfredsstille de samme krav, men i mindre grad er utsatt for organisert kriminalitet, uro og uregistret arbeidskraft.

For andre deler av næringen, eksempelvis kaféer, kaffebarer og andre som ikke driver alkoholservering og som i mindre grad er utsatt for slike problemstillinger opplever kravene i serveringsloven mest som unødig og fordyrende.

Mange virksomheter i serveringsnæringen opplever svært store variasjoner i etterspørsel. Etterspørselen kan variere med sesong, dag og tid på døgnet. Virksomheter som særlig er avhengig av midlertidig og utenlandsk arbeidskraft for å møte variasjoner i etterspørsel ser særlig arbeidsmiljøloven som problematisk.

Det ovenstående anskueliggjør at rammebetingelsenes kostnadmessige betydning for virksomheten varierer, men våre intervju tyder på at det er en gjengs oppfattelse av at det samlede omfanget av reguleringer er for stort. Store aktører har i økende grad egne ansatte som håndterer de mange reguleringer, men mindre aktører opplever omfanget som svært forstyrrende for virksomhetsdriften. Så ledes kan omfanget av reguleringer være til hinder for vekst, nyetableringer og innovasjon.

7.1.3 Mangler forutsigbarhet

Kommunene har et særskilt ansvar for serveringsloven og for skjenkeloven. De øvrige lovene forvaltes av spesialiserte tilsyn på nasjonal, regionalt og lokalt nivå. Med så mange aktører vil det alltid være mulighet for at kommuner og tilsyn tolker og bruker lovverket ulikt. Virksomheter som trenger skjenkebevilling opplever i tillegg manglende forutsigbarhet på grunn av lang saksbehandlingstid og at bevilgingen kun gis for fire år av gangen. Flere påpeker også mangel på dialog og opplæring ettersom ansvaret ikke ligger hos et faglig tilsyn.

Mattilsynet spiller en viktig rolle for å ivareta forbrukeres rettigheter og nyter stor legitimitet. Våre intervju tyder imidlertid på at det er særlige utfordringer ved at det statelig, regionale og lokale mattilsynet tolker og praktiserer tilsynsaktiviteten ulikt. Utfordringene trekkes også fram i Riksrevisjonens

evaluering av mattilsynet i 2013 der det argumenteres for «vesentlig variasjon i distrikts- og regionskontorenes vedtak i like tilsyns-, godkjennings- og klagesaker.»

Ulik praktisering av tilsynsaktiviteten kan få direkte betydning for enkeltaktører og følgelig også for næringen som helhet. Store aktører som har aktivitet i ulike deler av landet ser det som krevende at lovverket praktiseres ulikt i ulike deler av landet. Små aktører anser det som krevende at de blir stilt ovenfor ulike krav over tid. Begge deler kan få stor kostnadmessig betydning for virksomhetene enten fordi det kan innebærer at de må investere i nytt utstyr og/eller på grunn av stenging.

«Enkeltpersoner og næringsdrivende berøres av Mattilsynets saksbehandling og det er risiko for ulike vilkår etter hvor de er lokalisert i landet. Det øker

FIGUR 7.10

Tilbakemeldinger fra intervju med næringen og bransjeforeningene

Lov / Tilsynsmyndighet	Utfordringer for næringen
Serveringsloven / Næringsetaten	Usikkert om loven treffer formålet. Fordyrende for virksomheter.
Alkoholloven / Skjenkebevilling	Virksomhetene ønsker bedre oppfølging og veiledning, og skulle gjerne sett at ansvaret lå hos et faglig tilsyn. Særlig problematisk med lang saksbehandlingstid og lite «strømlineformet» for større aktører. Manglende forutsigbarhet ettersom bevilling kun gis for 4 år av gangen. Enkelte opplever at loven åpner for kommunalpolitisk spill rundt bevilgingene.
Mattilsynet	Har legitimitet som viktig fagorgan, men utfordringen er uforutsigbarhet i tolkning av loven. Behov for mer oppfølging og veiledning eksempelvis i forbindelse med ny lov om allergener.
Arbeidsloven/arbeidstilsynet	Virksomhetene ønsker mer fleksibilitet på grunn av store variasjoner i etterspørsel.
Skatteloven / skatteetaten	Fungerer til dels konkurransevridende på grunn av differensiert moms.
Vaktloven	Bidratt til profesjonalisering i vaktneringen, men gir serveringsvirksomhetene mindre direkte kontakt med kunder. Fordyrende for virksomhetene.
Regionalt verneombud (virksomheter)	Fordyrende for mange små virksomheter.

Kilde: DAMVAD, basert på intervju

også risikoen for at næringsdrivende uten grunn blir påført økonomisk tap og omdømmetap.» (Riksrevisjonen, 2013).

Ulike departement har det overordnet ansvaret for de ulike lovene, samtidig som ulike tilsynsmyndigheter har ansvaret for å drive tilsyn og kontroll. En entydig tilbakemelding fra så vel virksomheter som bransjeorganisasjoner er knyttet behov for mer forutsigbarhet i lovtolkning og håndhevelse, samt mer koordinering mellom de ulike myndighetsorganer og tilsyn.

Særlig ved innføring av nye lover og regler ser næringen behov for en tettere koordinering av nye og eksisterende regler. For eksempel syns næringen å være skeptisk til en eventuell innføring av en smilefjesordning og innføring av nye direktiver på allergener.

Næringen trekker fram behovet for mer dialogbasert tilsyn, mer koordinering mellom ulike myndighetsorganer og mer veiledning i forkant av store lovmesige endringer.

8 anbefaler forenkling i regelverk og hjelp i etableringsfasen og til kompetansebygging

Fra analysen foran kan vi slå fast at servering har vært en sentral del av økonomier til alle tider, også i dagens moderne økonomi. Serveringstjenester er viktig for nær sagt alle, og det er all grunn til å anta at det vil være slik også i årene framover.

En god indikator på serveringsnæringenes betydning for et godt tjenestetilbud i samfunnet, ser vi i alle norske byers forsøk på å utvikle seg som attraktive boligområder og lokaliseringssted for moderne næringsliv. Serveringstjenester er viktige formidlere av kultur og identitet både for fastboende og tilreisende. Så godt som uten unntak vektlegges betydningen av gode serveringstjenester i utviklingen av nye bo og arbeidsområder. Sagt på en forenklet måte: uten gode kafeer og restauranter stopper utviklingen av både byer og tettsteder opp.

Næringen spiller også en sentral rolle i å tilby arbeidsplasser til store grupper med lite formell utdanning. Næringen sysselsetter både en høy andel unge, lavt utdannede og mange med innvandrerbakgrunn. For disse gruppene fungerer serveringsvirksomheter som en viktig inngangsport til arbeidslivet. Den opplæringen de får gjennom arbeid i serveringsnæringen er viktig for både egen utvikling innen servering og for kvalifisering til annet arbeid for de som velger å forlate næringen.

Som en så viktig tjenestebasert og arbeidsintensiv næring som sysselsetter mange som ellers stiller svakt i arbeidsmarkedet, er det viktig at serveringsnæringen kontinuerlig møter etterspørselen i markedet. Ansvar for fremtidig vekst og verdiskaping i næringen er først og fremst næringens eget, både gjennom å tilby de tjenester som møter det mangfoldet av behov som kundene har, og å sikre lønnsomhet og innovasjon i egen virksomhet.

Også offentlige myndigheter kan bidra positivt til næringens videre utvikling. Tre konkrete områder for tiltak peker seg ut:

Enklere regler for oppstart og videreutvikling av virksomhet

Støtte til innovasjon og oppstart

Styrket kompetanseheving og rekruttering

I tillegg er det viktig at arbeidet med å redusere økonomisk kriminalitet og fortsetter, men vi anbefaler at statistikkproduksjonen på området bedres.

8.1 Serveringsloven bør forenkles

Vi anbefaler enklere regler for oppstart og videreutvikling av virksomhet. Førstnevnte kan oppnås med forenklinger i dagens mange regler for næringsutøvelse. Vi vurderer omfanget av regelverk som denne næringen står ovenfor som unødig omfattende.

Av de mange lovene som omgir næringen synes serveringsloven som lite målrettet. Lovens intensjon er åpenbart å virke opplærende for næringsdrivende i forretningsdrift, gjennom blant annet vektlegging av etablererprøven. Prøvene gir imidlertid lite veiledning og fungerer mer som en ekstra barriere for oppstart. Så vidt vi har brakt på det rene hinder loven ingen fra å starte opp, men forsinker oppstart og påfører selskaper ekstra kostnader.

Det har ikke vært en del av dette prosjektet å evaluere loven, men informasjonene som har framkommet er tilstrekkelig til at vi anbefaler at loven evalueres med tanke på forenkling, endring eller opphevelse.

En mulig endring kan være å samordne serveringsloven med alkoholloven eller næringsmiddeloven som Mattilsynet har ansvaret for å følge opp.

Dersom loven kun kommer til anvendelse for serveringsvirksomheter som har til hensikt å søke om skjenkebevilling, vil antall virksomheter som omfattes bli vesentlig redusert og det vil neppe være behov for unntak. For eksempel vil det ikke være behov for unntak for catering, som det uansett er vanskelig å se begrunnelsen for.

Alkoholloven er en avgjørende rammebetingelse for alle virksomheter som ønsker å skjenke alkohol. Loven har også strenge sanksjonsmuligheter for virksomheter som bryter reglene.

Dersom en virksomhet mister bevillingen, kan virkingen for mange være at virksomheten må innstille. Det er derfor avgjørende at både kontroll og håndhevelse er lik for alle. Prosjektet har synliggjort at både kontroll og håndhevelsen av serveringsloven og alkoholloven varierer mellom kommuner.

For å skape forutsigbare rammebetingelser for virksomhetene, bør det vurderes hvordan kontroll og sanksjoner i større grad kan standardiseres. Én mulighet er å utrede om kontrollene kan legges til et eget fagorgan, som Mattilsynet og dets regionale apparat. I så måte krever det oppbygging av en egen enhet, som må utredes nærmere.

Mer dialog og veiledning i tilsynsaktivitetene kan bidra til å redusere antall overtredelser og samtidig øke kompetansen i næringen. Tettere koordinering mellom de ulike departement og tilsyn, særlig i forkant av nye reguleringer, kan også være effektivt i så måte.

Andre reguleringer som framstår som unødig, fordyrende eller som hemmer etableringsvilkårene, bør avvikles.

8.2 Hjelp til innovasjon og oppstartsvirksomheter

Data over omfang av innovasjon og entreprenørskap tilsier at norske serveringsvirksomheter er mindre nyskapende enn tilsvarende virksomheter i andre land og mindre enn andre sammenlignbare næringer i Norge. Det er bekymringsfullt både for næringens vekstmuligheter og i forhold til deres evne til å berike det norske samfunnet. Relativ svak produktivitetsutvikling indikerer det samme.

Mange enkeltvirksomheter framstår imidlertid både nyskapende og effektive. Like fullt er det behov for å øke innovasjonstakten og verdiskapingen i næringen som helhet.

Ansvarer er primært virksomhetenes eget, men kan stimuleres av generelle virkemidler rettet mot entreprenørskap og tjenesteinnovasjon.

Mange innovasjoner skjer innenfor rammen av oppstart av ny virksomhet. Innovasjonsordning med etablerertilskudd avdemper risikoen ved oppstart av nye virksomheter, uavhengig av hvor innovative virksomheten er. Ordningen kan sees på som en form for sosialt sikkerhetsnett for entreprenører.

I forslaget til statsbudsjettet for 2015 har regjeringen foreslått å styrke den landsdekkende ordningen med etablerertilskudd vesentlig. Analysen i dette prosjektet tyder på at dette er en satsing som kan være spesielt viktig for både entreprenørskap og innovasjon i serveringsnæringen.

8.3 Styrke kompetanse i og rekrutteringen til næringen

Mange virksomheter i næringen sliter med rekruttering og lav kompetanse. Dette problemet er ikke begrenset til denne næringen. Næringen har imidlertid

et stort behov for fagarbeidere. Både næringsspesifikke og generelle tiltak for å øke interessen for og gjennomføringen av fagutdanningen synes viktig for å realisere potensiell vekst framover.

Styrking av rekruttering og kompetanseutvikling i næringen i form av å heve statusen på serveringsfaglig utdanning kan også være viktig for entreprenørskap og framtidig innovasjon i næringen. Den fallende interessen for fagutdanningene og frafall før og etter utdanningsforløpet er i dag alarmende.

Det finnes ingen enkel oppskrift på hvordan flere elever skal trekkes til og fullføre utdanningsløpet.

En inngang handler om å profilere næringen tydeligere som en framtidsnæring. En annen er å tilby flere og bedre opplæring og lærlingeplasser. Ansvar er åpenbart næringens eget, men myndighetene og interesseorganisasjonene kan bistå ved å styrke opplæringen og løfte fram næringens viktige samfunnsmessige egenskaper og spennende arbeidsoppgaver. I så måte er det meget uheldig at næringen ofte blir forbundet med regelbrudd av ulike slag.

Generelle tiltak for å redusere frafall i utdanningen, for eksempel gjennom styrket støtte til lærlingeplasser, nye og mer tilpassede lærlingeordninger, økt oppfølging og lignende kan også tenkes.

Fortsatt fokus på arbeidsmiljø (inkludert helse, miljø og sikkerhet) synes også viktig for å holde på de ansatte. Godt arbeidsmiljø forventes å være viktig for rekrutteringen til næringen. Her spiller både virksomhetene, interesseorganisasjoner og tilsynsmyndighetene en viktig rolle.

8.4 Arbeidet mot regelbrudd og kriminalitet må fortsette, men omfanget må kartlegges bedre

Næringen har over lang tid vært svekket av en opplevelse av et relativt høyt innslag av useriøs forretningsdrift og til tider kriminelle handlinger. Økonomisk kriminalitet er selvfølgelig meget uheldig i seg selv og for næringen spesielt. Seriøse virksomheter får svekket konkurransekraft, noe som svekker muligheter for både innovasjon, kompetanseutvikling og framtidig verdiskaping. Spesielt uheldig er det dersom nye arbeidstagere «lærer» at brudd på lover og regler aksepteres.

Dette prosjektet tyder på at brudd på ulike lover og regler serveringsnæringen må forholde seg til minner av flere årsaker, kanskje som følge av mer elektronisk betaling, nye kontrollrutiner og strammere regelverk, samt at innslaget av større kommersielle enheter med egne interne kontrollrutiner vokser.

Denne tendensen kan ikke tolkes annerledes enn som positiv for serveringsnæringen. Like fullt er det viktig for næringens videre utvikling at arbeidet mot økonomisk kriminalitet fortsetter. Samordnede kontrollaksjoner mellom ulike tilsynsmyndigheter som Næringsmiddeltilsyn, Skattemyndigheter, Arbeidsdirektorat og Politi, vurderes som meget virkningsfulle i denne sammenhengen.

Det er imidlertid blitt klart i vårt arbeid at kriminalitetsstatistikken er mangelfull og utilgjengelig. For å få et bedre bilde av kriminaliteten i næringen, vil det være store fordeler av et bedre sammenligningsgrunnlag med andre næringer og totalaktivitet. Statistikkgrunnlaget kan brukes for målrettet innsats med minimal belastning for næringen samlet sett. Vi anbefaler derfor å styrke og samordne statistikkproduksjon innenfor regelbrudd og kriminalitet.

Kilder

Publikasjoner:

Andreassen, Tor W. (2008): Økt produktivitet: for bedriften eller kunde». Økonomisk rapport nr. 1/2008.

Arbeidstilsynet (2012): På jobb for et godt arbeidsliv. Strategisk plan 2013-2016. Utgitt september 2012. Direktoratet for arbeidstilsynet

Baum, T., & Kokkranikal, J. (2005): Human resource management in tourism. In L. Pender & R. Sharpley (Eds.), *The Management of Tourism* (pp. 85–101). London: Sage.

Bærenholdt, J. O., & Jensen, H. L. (2009): Performative work in tourism. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 9(4), 349-365.

Cappelen, Å., T. Skjerpen og J. Aasness (1995): Konsumentetterspørsel. Tjenesteproduksjon og sysselsetting. En mikro til makro analyse. SSB-notat 95/17

Cecilia Möller (2014). *Tourism and Mobilities in Sparsely Populated Areas: towards a framework and research agenda*. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 14 (4), in print

Dagsland, Å. H. B., Mykletun, R. & Einarsen, S. (2011): Apprentices' Expectations and Experiences in the Socialisation Process in their Meeting with the Hospitality Industry. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 11 (4), 395-415.

Dagsland, Å. H., Mykletun, R. J., & Einarsen, S. (2013). Recruitment to the hospitality industry – is the industry perceived as an interesting employer? Paper presented at the 22nd Nordic Research Symposium in Tourism and Hospitality, Bodø/Svolvær, 24-27 September.

Dokk Holm, E. (2010): *Coffe and the City: Towards a Soft Urbanity*. Oslo School of Architecture and Design

Furunes, T. & Mykletun, R. J. (2007): Why diversity management fails: Metaphor analyses unveil manager attitudes. *Hospitality Management*, 26, 974 - 990.

Furunes, T., & Mykletun, R. J. (2005): Age management in Norwegian hospitality businesses. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 5(2), 116-134.

Hartman, S. J., Yrle, A. C., & Yrle, A. R. (1996): Turnover in the hotel industry: Is there a hobo phenomenon at work? *International Journal of Management*, 13(3), 340–348

Hauge, Reidar (1996): *Alkohol i norsk historie* Ragnar. NTNU

Hellevik, O. (2008): Jakten på den norske lykken. *Norsk Monitor 1985-2007*. Oslo: Universitetsforlaget

Hetland, J., Hetland, H., Mykletun, R. J., Aarø, L. E. & Matthiesen, S. B. (2008): Employee Job Satisfaction after the Introduction of a Total Smoke-ban in Norwegian Restaurants. *Health Promotion International*, 23, 302 - 310.

Hochschild, A. (2003): Working on feeling. In A. Hochschild (Ed.), *The commercialization of intimate life: Notes from home and work* (pp. 87–103). Berkeley, CA: University of California Press.

Hom, P. W., & Kinicki, A. J. (2001): Toward a greater understanding of how dissatisfaction drives employee turnover. *Academy of Management Journal*, 44(5), 975–987.

Hotell, Restaurant og Reiseliv (2012): Skattejuks hos 3 av 4 kontrollerte utesteder. Utgitt desember 2012. <http://www.hrrnett.no/skattejuks-hos-3-av-4-kontrollerte-spisesteder/>

Kjærheim, K., Haldorsen, T., Andersen, A., Mykletun, R., & Aasland, O.G. (1997): Work related stress, coping resources and heavy drinking in the restaurant business. *Work & Stress*, 11, 6-16.

Kjærheim, K., Mykletun, R.J., & Haldorsen, T. (1996): Selection into the restaurant business based on personality characteristics and the risk of heavy drinking. *Journal of Individual Differences*, 21, 625-629.

Kjærheim, K., Mykletun, R.J., Aasland, O.G., Haldorsen, T., & Andersen, A. (1995): Heavy drinking in the restaurant business: the role of social modeling and structural factors as of the work-place. *Addiction*, 90, 1487-1495.

Kjøttbransjen (2013): Medlemsblad Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund nr.1 2013. <http://www.bla-det.kjottbransjen.no>

Linda Lundmark, Marcus Ednarsson, & Svante Karlsson (2014): International migration, self-employment and restructuring through tourism in sparsely populated areas. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 14 (4), in print

Maria Thulemark, Mats Lundmark & Susanna Heldt Cassel (2014): Tourism employment and creative in-migrants. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 14 (4), in print

Mathisen, G. E., Einarsen, S., Mykletun, R. (2011): The relationship between leader personality, leaders' perceived stress and work place bullying. *Journal of Business Ethics*, 99(4), 637-651.

Mathisen, G. E.; Einarsen, S., & Mykletun, R. (2008): The occurrence and correlates of bullying and harassment in the restaurant sector. *Scandinavian Journal of Psychology*, 49 (1), 59-68.

Mattilsynet (2009): Det er server! En tilstandsbeskrivelse av serveringsbransjen. Delrapport 1, datert Versjon 15.05.2009

Mykletun, R. J. & Furunes, T. (2005): Smoking Restrictions in the Hospitality Industries – A Global Change with Local Impacts. *HOTELink*, 6, 155-163.

Mykletun, R. J. (2004): Smoking restrictions, bans rise in the hospitality industry. *Florida International Journal of Hospitality Review*, 22(2), 71-86.

Mykletun, R. J., Lorentzen, T., & Mykletun, A. (2000): Arbeid i serverings-, overnattings- og reiselivsbedrifter. Rekruttering, turnover og avgang. (Report). Stavanger: Høgskolen i Stavanger, avd. Norsk Hotellhøgskole.

Mykletun, R.J., & Furunes T. (2008): Reasons for early exit and exit routes for restaurant chefs in Norway. In K. V. Hansen, S. Larsen, & J. S. A. Edwards (Eds.), *Culinary Arts and Sciences VI. Global, National and Local Perspectives* (pp. 40-46). London/Stavanger: The Worshipful Company of Cooks and University of Stavanger, Norwegian School of Hotel Management.

NAVs Bedriftsundersøkelse (2014), tilgjengelig på <file:///C:/Users/mto/Downloads/Bedriftsunders%C3%B8kelsen%20landet%202014.pdf>

NHOs kompetansebarometer (2014), undersøkelsen er laget av NIFU. Tilgjengelig på <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/kompetanse-og-utdanning/nhos-kompetansebarometer---nifu.pdf>

St Olavs hospital (2014): Kokker, arbeidsmiljø og helse, Spørreundersøkelse blant kokker som tok fagbrev 1988–2008

Olsen, K. A. og Staalesen, K. (2013): Et kontantfritt reiseliv. Konsekvensutredning. Elektronisk versjon: <http://www.nhoreiseliv.no/content/uploads/2013/05/Kontantfritt-Reiseliv.pdf>

Olsen, L.L. & Mykletun, R. J. (2014): It takes three to tango: Backstage employees count too. International Journal of Service Management (under revision.)

Politiet (2014): Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2013. Kommenterte STRASAK-tall https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2393.pdf

Proba samfunnsanalyse (2013): Trygdesvindler i Norge. En kartlegging av fem stønadsordninger. Rapport 2013-05

Riksrevisjonen (2012): Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet. Dokument 3:8 (2011-2012) <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Mattilsynet.aspx>

Riksrevisjonen (2014): Riksrevisjonens undersøkelse av toll- og avgiftsetatens grensekontroll. Dokument 3:7 (2013-2014) <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2013-2014/RiksrevisjonensUndersokelseAvTollOgAvgiftsetatensGrensekontroll.pdf>

Seija Tuulentie & Bente Heimtun (2014). New rural residents or working tourists? Place attachment of mobile tourism workers in Finnish Lapland and Northern Norway. Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism, 14 (4), in print

Skatteetaten (2012): Næringslivets holdninger til etterlevelse og Skatteetatens virkemiddelbruk.

<http://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/N%C3%A6ringslivets%20holdninger%20til%20etterlevelse%20og%20Skatteetatens%20virkemiddelbruk.pdf?epslanguage=nb-NO>)

Slensvik, J. M. (2014): Innvandrereandeler blant ansatte i virksomheter i 2012. SSB rapport 2014/25 (2014)

Slensvik, J. M., (2014): Innvandrereandeler blant ansatte i virksomheter i 2012. SSB rapport 2014/25

Statistiske sentralbyrå. Diverse tabeller

Trygstad, S. C., Andersen, R. K., Hagen, I. M., Nergaard, K., Nicolaisen, H. og Røed Steen, J. (2014): «Arbeidsforhold i utelivsbransjen». Fafo-rapport 2014:02

Medieoppslag:

Aftenposten, 12. oktober 2011: «50 spisesteder politianmeldt» <http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/50-spi-sesteder-politianmeldt-5121723.html>

Dagens Næringsliv, 16. september 2011 (papirversjon): «En svart utelivsmilliard i Oslo». [http://www.naringsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/n%C3%A6ringsetaten%20\(NAE\)/Intranett%20\(NAE\)/Aktuelt%20i%20media/20110922124558844.pdf](http://www.naringsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/n%C3%A6ringsetaten%20(NAE)/Intranett%20(NAE)/Aktuelt%20i%20media/20110922124558844.pdf)

Nationen, 4. januar 2013 (nettutgave): «Mindre kjøtt, mer narko tatt i tollene». <http://www.nationen.no/tunmedia/mindre-kjott-mer-narko-tatt-i-tollen/>

Osloby.no, 11.april 2014: «Kakerlakker på kjøkkenet, mugg på maten og møkkete kokker»

http://www.osloby.no/nyheter/Kakerlakker-pa-kjokkenet_-mugg-pa-maten-og-mokkete-kokker-7533556.html

Osloby.no, 1. oktober 2014: «Oslo-politiet mener arbeidsmarkeds kriminalitet er en stor utfordring i utelivsbransjen» <http://www.osloby.no/Oslo-politiet-mener-arbeidsmarkeds-kriminalitet-er-en-stor-utfordring-i-utelivsbransjen-7722252.html>

TV2, fredag 2. juli 2010: «Svart omsetning hos annenhvort utested» <http://www.tv2.no/a/3242271>

Holte, H.C. (2014): «Slik kan vi vinne kampen mot svart arbeid». Kronikk i Aftenposten 25. september 2014 av skattedirektør Hans Christina Holte. <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Slik-kan-vi-vinne-kampen-mot-svart-arbeid--7719455.html?service=ipad&img=w180c169>

DN . 4. september 2014. «Færre enn åtte personer? Da får dere ikke bord her» <http://www.dn.no/nyheter/2014/09/04/2049/Mat-og-drikke/frre-enn-tte-personer-da-fr-dere-ikke-bord-her>

Vedlegg 1 Avgrensning av næringen

Som omtalt i kapittel 3 er det ulike oppfatninger av hvilke aktiviteter som omfattes av serveringsvirksomhet. Vi har hatt som ambisjon å avgrense serveringssektøren slik at utviklingen i næringen kan følges over tid. Avgrensningen må også være slik at analysen av sektorens egenskaper er konsistent gjennom hele prosjektet. Vår vurdering har vært at avgrensningen blir best ved å ta utgangspunkt i norsk standard for næringsgruppering (SN2007, basert på Eurostats NACE Rev.2).

Næringskode 56 (SN2007, NACE) omfatter tilnærmet utelukkende serveringsvirksomheter og er også navngitt som *Serveringsvirksomhet* i SN2007 og i Nasjonalregnskapet.

Næringskode 56 (SN2007, NACE) omfatter tilnærmet utelukkende serveringsvirksomheter og er også navngitt som *Serveringsvirksomhet* i SN2007 og i Nasjonalregnskapet. Næringskodene beskrives slik i SN2007: «Næringen omfatter virksomhet hvor det tilbys komplette måltider eller drikkevarer til umiddelbart konsum i tradisjonelle restauranter, selvbetjente og take-away restauranter enten med fast eller midlertidig plassering og med eller uten sitteplasser. Det som er avgjørende er om det tilbys måltider og ikke hvilken type fasiliteter som tilbys.»

Den klart største næringsundergruppen innenfor *Serveringsvirksomhet* er *Drift av restauranter og kafeer* (næringskode 56.101). De andre undergruppene er *Drift av gatekjøkken* (56.102), *Cateringsvirksomhet* (56.210), *Kantiner drevet som selvstendig virksomhet* (56.290), *Drift av puber* (56.301) og *Drift av barer ellers* (56.309).⁶⁴

I mandatet for denne analysen er det bedt om at næringsavgrensningen skal ta utgangspunkt i serveringsloven der serveringssteder er definert som:

«(...) alle serveringssteder der det foregår servering av mat og/eller drikke og hvor forholdene ligger til rette for fortæring på stedet.»

Serveringsloven følger ikke den næringsmessige avgrensningen. Grovt sett vil så å si alle disse næringsundergruppene også være omfattet av serveringsloven. Unntaket er imidlertid catering utfra at maten ikke fortæres på stedet. Videre vil det være deler av virksomheten innenfor de andre næringsundergruppene som heller ikke er dekket. Eksempelvis i offentlige og private kantiner som ikke er skilt ut som egen virksomhet, servering på tog, fly og båt i rutetrafikk, servering på petroleumsinstallasjoner eller lignende

Næringen *Serveringsvirksomhet* omfatter ikke servering som skjer som en del av annen hovedvirksomhet (og med annen næringskode), som bensinstasjoner, overnatting eller i bakerier. Slik servering omfattes imidlertid også av Serveringsloven.

I serveringsloven § 2 heter det at loven ikke inkluderer:

Servering som ikke skjer i næring
Serveringssteder ved helseinstitusjoner, skoler og barnehager når disse må godkjennes av offentlig myndighet etter annen lov eller forskrift, og servering skjer i institusjonens regi
Serveringssteder som drives av staten til bruk for ansatte, skoler og barnehager når disse må godkjennes av offentlig myndighet etter annen lov eller forskrift og serveringen skjer i institusjonens regi

⁶⁴ Omfatter bl.a. den voksende gruppen av kaffebarer og -juicebarer.

Serveringssteder som drives av staten til bruk for ansatte og annet personell i offentlig tjeneste, og for andre som har adgang etter gjeldende bestemmelser for virksomheten

Servering i kantine som et foretak driver etter selvkostprinsippet og som er til bruk for egne ansatte

Servering i tog, fly og båter i rutetrafikk

Serveringssteder på flyttbare innretning og faste installasjoner i forbindelse med undersøkelser etter, eller utnyttelse av undersjøiske petroleumsforekomster på norsk kontinentalsokkel

I tillegg er det slik at virksomheter som normalt vil falle utenfor loven (eksempelvis en offentlig kantine som driver etter selvkost og om ikke er skilt ut i egen virksomhet) må ha serveringsbevilling dersom de også har skjenkebevilling.

For å identifisere omfanget av all serveringsvirksomhet som er relevant for Serveringsloven, er det ønskelig å identifisere alle næringsgrupper og -undergrupper med betydelig innslag av serveringsvirksomhet.

Vi har derfor foretatt en selvstendig avgrensing for denne analysen og har gått skrittvis fram for å favne serveringslovens virkeområde på best mulig måte.

8.4.1 Definisjon ved hjelp av omfang av serveringsbevillinger

Et første trinn i å kartlegge hvilke næringsgrupper som omfattes av serveringsloven. Dette har vi gjort ved å identifisere alle næringsgrupper som har et visst innslag av foretak med serveringsbevilling. Oslo er den norske kommunen med størst innslag av ulike typer serveringsvirksomheter og som også har størst næringsmessig variasjon. En rimelig antakelse er at det neppe er næringsgrupper i Norge

med vesentlig innslag av serveringsaktivitet som ikke er representert i Oslo.

Vi har fått tilgang til en oversikt over alle foretak med aktive serveringsbevillinger i Oslo og sjekket hvilke næringer foretakene befinner seg i.⁶⁵ Per 8. mai 2014 var det i Oslo kommune 2280 aktive bevillinger fordelt på 1545 foretak. Foretakene er fordelt på 106 ulike næringskoder (på 5-siffer nivå).

Fordelingen av bevillinger på næringskoder tydeliggjør at serveringsloven treffer et bredt spekter av næringer – også næringer hvor serveringsvirksomhet utgjør en relativt liten andel av aktørenes virksomhet. Eksempelvis forutsetter servering innenfor fornøyles- og temaparker serveringsbevilling, selv om det er annen aktivitet enn servering som utgjør den absolutte hoveddelen av slike parkers aktivitet.

Å definere serveringssektoren basert på alle næringer med virksomheter med minimum én serveringsbevilling er ikke analytisk hensiktsmessig. Serveringssektoren ville i så fall bli så bred at alle økonomiske data fra virksomhetene i næringen vil ha være knyttet til helt andre forhold enn selve serveringsvirksomheten. For eksempel ville en slik tilnærming inkludert næringen «*Produksjon av primæraluminium*». Dette som følger av at én aluminiumsprodusent er registrert med serveringsbevilling i Oslo.

For denne analysens formål har vi fra Oslo kommunes liste over serveringsbevillinger, skilt ut de næringene hvor det enten er en stor andel foretak med serveringsbevilling, eller hvor foretakene med serveringsbevilling står for en betydelig andel av omsetningen i næringen.

⁶⁵ Listen er stilt til disposisjon av Næringsetaten i Oslo kommune.

Andelen av omsetningen i næringsundergruppen med serveringsbevilling, er beregnet ved å koble listen over bevillingshavere med foretaksregisteret. Slettede foretak⁶⁶ og foretak uten aktivitet er utelatt. Foretak uten aktivitet er definert som foretak med fravær av både ansatte og omsetning.

Ved å se på oversikten over næringer med registrerte serveringsbevillinger i 2012 i Oslo Kommune ser vi at servering skjer i veldig mange næringer, jf. Figur 7.1. I samlebegrepet 'Øvrige næringsundergrupper' inngår næringer som 'Produksjon av primæraluminium', 'Sauehold' og 'Kuldeanlegg- og

FIGUR 8.1

Fordeling av serveringsbevillinger i Oslo Kommune på næringsundergrupper i 2012.

Næring	Ikke bevilling	Bevilling	Antall foretak i næringen	Andel foretak med bevilling	Andel omsetning med bevilling
Drift av restauranter og kafeer	815	744	1559	48 %	78 %
Drift av gatekjøkken	301	65	366	18 %	68 %
Drift av puber	31	61	92	66 %	89 %
Cateringvirksomhet	395	32	427	7 %	20 %
Drift av barer ellers	32	25	57	44 %	85 %
Kantiner drevet som selvstendig virksomhet	72	17	89	19 %	95 %
Kioskhandel med bredt vareutvalg med hovedvekt på nærings- og nytelsesmidler	610	97	707	14 %	29 %
Drift av hoteller, pensjonater og moteller med restaurant	47	40	87	46 %	65 %
Detaljhandel med drivstoff til motorvogner	15	25	40	63 %	75 %
Butikkhandel med bakervarer og konditorvarer	58	19	77	25 %	73 %
Butikkhandel med nærings- og nytelsesmidler ikke nevnt annet sted	52	14	66	21 %	29 %
Butikkhandel med fisk, skalldyr og bløtdyr	25	3	28	11 %	33 %
Butikkhandel med kaffe og te	17	4	21	19 %	68 %
Produksjon av brød og ferske konditorvarer	115	18	133	14 %	20 %
Kysttrafikk ellers med passasjerer	25	10	35	29 %	91 %
Drift av lokaler tilknyttet kunstnerisk virksomhet	8	8	16	50 %	76 %
Drift av kulturhistoriske museer	10	3	13	23 %	61 %
Filmfremvisning	6	2	8	25 %	73 %
Drift av fornøyelses- og temaparker	3	2	5	40 %	95 %
Utenriks sjøfart med passasjerer	6	2	8	25 %	36 %
Øvrige	23164	164	23328	1 %	89 %

Kilde: Næringssetaten Oslo Kommune

⁶⁶ I og med at bevillingshavere ikke plikter å informere om sletting av foretak til Næringssetaten, er noen av foretakene i våre lister (som også inkluderer slettede foretak) slettet. Disse utelates for å skape et best mulig bilde av aktørene i næringen.

varmepumpearbeid'. Dette er næringer det i denne sammenheng ikke gir analytisk mening å inkludere i vår definisjon av serveringssektoren.

Som en supplerende tilnærming har vi gjort nytte av beregninger fra Skatteetaten for momssammensetning for et utvalg næringer og spurt om betydningen av serveringsaktiviteten i intervju med virksomheter. Vi har også tatt hensyn til hvordan virksomheten innenfor de enkelte næringsundergruppene er beskrevet i SN2007.

Beregningene fra Skatteetaten og intervjuene bekrefter i hovedsak hypotesene om hvordan serveringsaktiviteten fordeler seg på tvers av næringer.

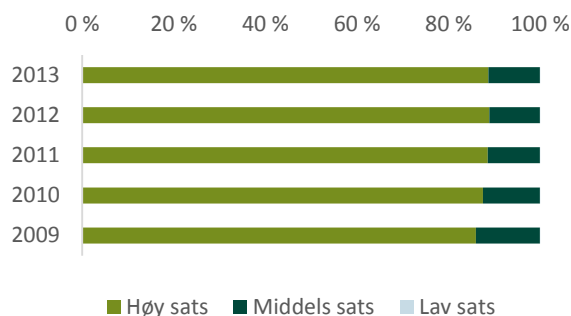
Ved å se på hvor stor andel av omsetningen i et utvalg næringsundergrupper fordeler seg mellom lav, middels og høy momssats identifiseres omfanget av serveringsvirksomhet i den enkelte næringen. Lav sats pålegges overnatting, middels sats mat som selges som take-away og høy sats på øvrige produkter (inkludert fortlæring av mat på stedet).

Antagelsen om at en signifikant andel av omsetningen på bensinstasjoner er servering bekreftes, jf. Figur 7.2. Servering av mat som take-away utgjorde 11 prosent av omsetningen i næringen i 2013. Andelen matservering har derimot hatt en fallende utvikling siden 2009.

Andelen servering i næringsundergruppen 'Drift av hoteller, pensjonater og moteller med restaurant' ligger på omtrent 45 prosent. Lav sats indikerer i dette tilfellet hvor stor andel av næringenes omsetning som er faktisk overnatting, jf. figur 8.3.

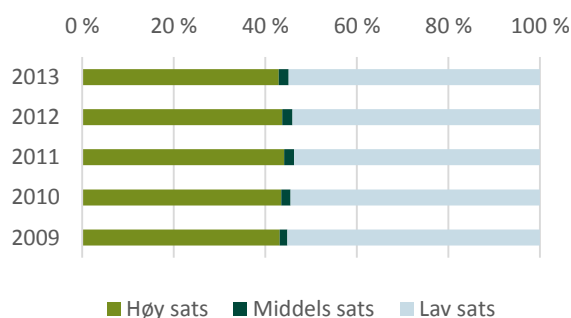
FIGUR 8.2

Momssammensetning bensinstasjoner



FIGUR 8.3

Momssammensetning for hotellvirksomhet med restaurant

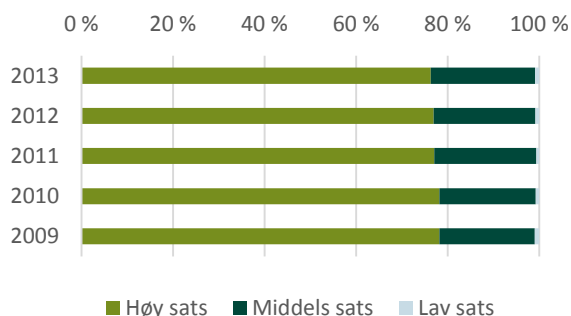


Kilde: Skatteetaten

Sammenligner vi momssammensetningen i drift av restauranter med gatekjøkken er også bildet som forventet i 2013. Vi ser at andelen mat som selges som take-away, og som dermed blir underlagt middels moms, var 89 prosent for gatekjøkken i 2013, mot 23 prosent for restauranter og kafeer, jf. Figur 7.3 og Figur 7.4.

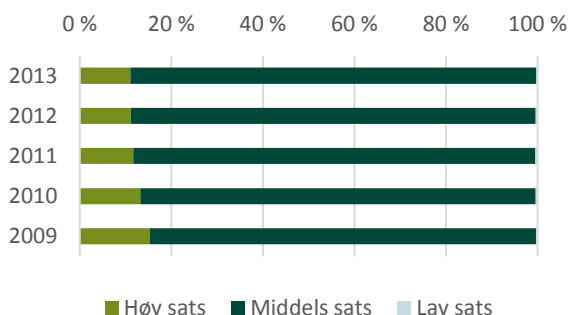
FIGUR 8.4

Momssammensetning for drift av restauranter og kafeer



FIGUR 8.5

Momssammensetning for drift av restauranter og kafeer



Kilde: Skatteetaten

På bakgrunn av det ovenstående har vi kommet fram til vår avgrensning av serveringssektoren, illustrert i Figur 7.5.

8.4.2 Servering som kjerneaktivitet eller som tilleggsaktivitet

Definisjonen av serveringssektoren er så bred at det er behov for å analysere ulike deler av sektoren hver for seg, noe som vi kommer tilbake til senere i analysen. Her er det verdt å nevne at næringsundergruppene i vår avgrensning i stor grad kan deles i to typer. Den første typen er næringsundergrupper hvor serveringsvirksomhet er kjerneaktiviteten (for eksempel barer, kafeer, restauranter), og består av alle næringsundergruppene som inngår i næringen

Serveringsvirksomhet, definert i NACE-nomenklature.

I den andre typen av næringsundergrupper utgjør serveringsvirksomhet en viktig del av virksomheten (for eksempel bensinstasjoner, hoteller og produksjon av bakervarer), men hovedvirksomheten er like fullt en annen. Disse næringsundergruppene kan ytterligere grupperes i to hvor komplementær A) er næringsundergrupper der servering og hovedvirksomheten er meget komplementære aktiviteter, og komplementær B) næringsundergrupper hvor servering primært er en lønnsom tilleggsaktivitet til hovedvirksomheten.

Eksempler på A) er bensinstasjoner og overnattingsvirksomhet. Det er i vår tid vanskelig å få lønnsomhet i bensinsalg og overnattingsvirksomhet uten samtidig å tilby servering. Eksempler på B) er bakeri, kino, museum og ferjetrafikk.

Som en samlebetegnelse benytter vi enten begrepet serveringssektoren når vi mener alle identifiserte serveringsnæringene: serveringsnæring (56), komplementær A og komplementær B. Begrepsbruket benyttes for å skille den brede næringsgruppen fra den noe smalere og definerte serveringsnæringen (næringskode 56).

FIGUR 8.6

Vår avgrensning av serveringssektoren



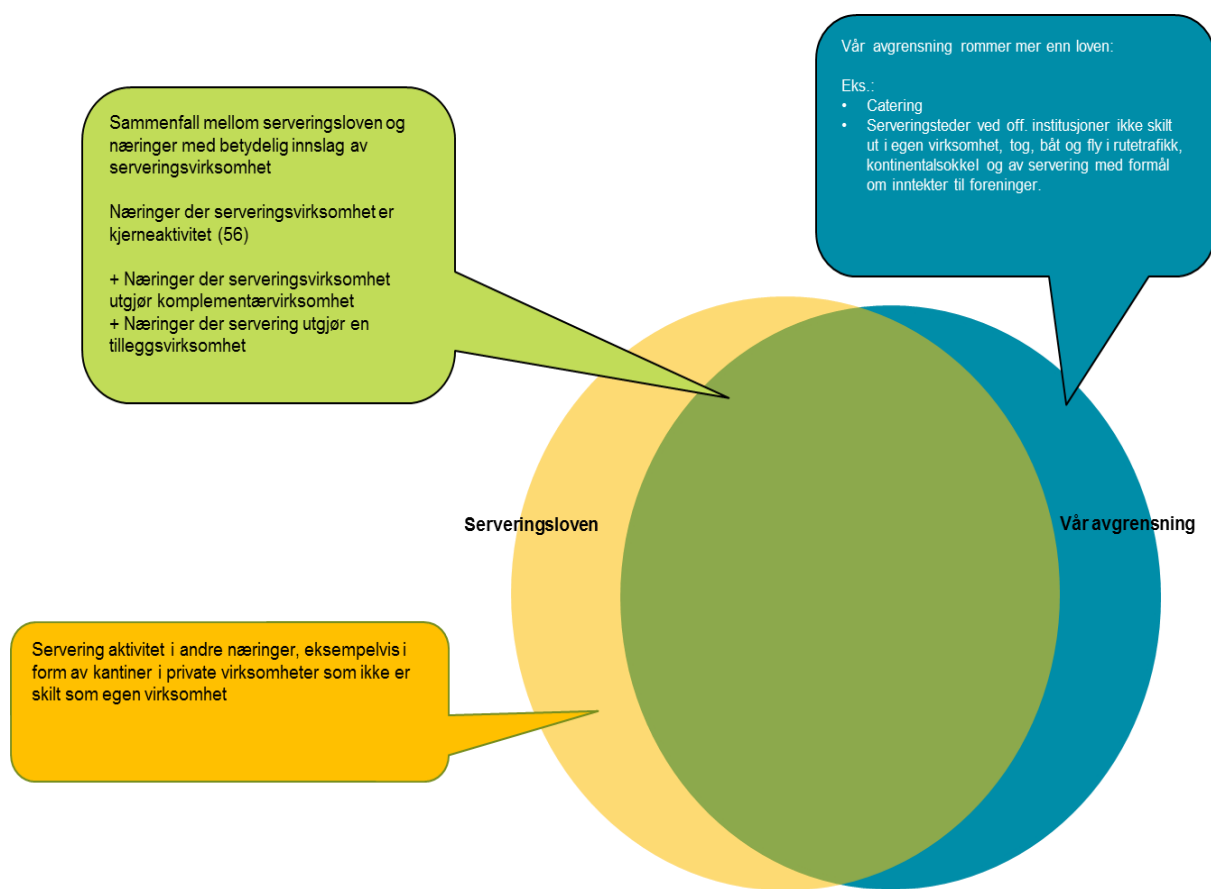
Kilde: DAMVAD

På basis av ovenstående har vi etablert en avgrensning av serveringssektoren som, vi mener treffer serveringsloven godt og som dekker næringer med betydelig innsalg av servering.

Imidlertid vil det fortsatt være noe aktivitet som ligger innenfor vår avgrensning, men som ikke er omfattet av loven, samtidig som noe aktivitet som er omfattet av loven ikke er dekket. Figur 8.7 er en forenklet illustrasjon som viser sammenfallet mellom vår avgrensning og serveringsloven. Blå sirkel omfatter serveringsaktivitet med utgangspunkt i de næringskodene vi har brukt som grunnlag for vår analyse, mens gul sirkel omfatter serveringsaktivitet basert på serveringslovens virkeområde.

FIGUR 8.7

Sammenfall mellom vår avgrensning og serveringsloven



| 23. oktober 2014 |

Kilde: DAMVAD

Vedlegg 2 Sentrale lover

8.5 Serveringslov – for å sikre forsvarlig forretningsdrift

8.5.1 Formål og virkeområde

Skal sikre forsvarlig drift

Serveringslovens formål er å sikre forsvarlig drift av serveringssteder. Den skal bidra til å gi serveringsbransjen stabile og forutsigbare rammebetingelser, gi kommunene et anvendelig og praktiserbart verktøy for å bekjempe kriminalitetsutviklingen i enkelte deler av serveringsbransjen. Motvirke generell kriminalitet er en målsetting fordi generell manglende respekt for lover og regler gir useriøse aktører konkurransefortrinn.

Gjelder all servering hvor mat eller drikke kan fortæres

Loven kommer til anvendelse ved etablering og drift av alle serveringssteder der det foregår servering av mat og/eller drikke og hvor forholdene ligger til rette for fortæring på stedet, jf. § 2. Eksempler på serveringssteder er restauranter, kafeer, kafeteriaer, puber, gatekjøkken, bensinstasjoner eller lignende hvor det er lagt til rette for fortæring på stedet.

I følge serveringsloven § 2 gjelder loven "alle serveringssteder". Det gjelder dog unntak for "servering om ikke skjer i næring", jf. § 3. Spørsmålet er da om da enkeltstående servering vil være unntatt fra næringsbegrepet. Hvorvidt virksomheten er å betrakte som næring, beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Catering er unntatt

Servering etter selvbetjeningsprinsippet er omfattet, mens cateringvirksomhet faller utenfor lovens virkeområde siden maten tilberedes på et annet sted enn der serveringen og fortæringen foregår.

Det har vært noen problemstillinger i forhold når det "foregår servering av mat og/eller drikke og hvor forholdene ligger til rette for fortæring på stedet". Et tilfelle er de såkalte «take-away» restauranter. Enkelte steder forsøker å omgå bevillingsplikten ved å ta vekk stoler, pakke inn maten og kalle seg «take-away». Maten fortæres i stor grad av gjestene på utsiden av lokalet. Et annet tilfelle er omreisende gatekjøkken (potetvogner).

Fjerning av stoler eller lignende er ikke tilstrekkelig til å komme utenfor lovens virkeområder og «take-away» og gatekjøkken er i henhold til Nærings- og fiskeridepartementets tolkning omfattet av loven.⁶⁷

8.5.2 Hva kreves for å få serveringsbevilling?

Bevillingen er personlig

Den som vil drive serveringssted som næringsvirksomhet, må ha serveringsbevilling, jf. § 3. Serveringsbevilling gis til den for hvis regning virksomheten drives. Bevillingshaver kan være en fysisk person eller juridisk person. Bevillingen er personlig, og kan ikke overdras. Dersom bevillingshaver f.eks. dør, overdras eller går konkurs, må det søkes om ny bevilling.

Daglig leder må ha bestått etablererprøve

Det stilles krav om at serveringsstedet skal ha en daglig leder som har det reelle ansvar for den daglige drift av serveringsstedet, jf. § 4. Det er krav om at daglig leder må gjennomføre og bestå en etablererprøve, jf. § 5.

I forskrift fastsatt av Nærings- og handelsdepartementet 18. januar 2000 er det gitt nærmere regler om etablererprøven. Etablererprøven skal sikre at

⁶⁷ Jf. tolkningsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Oslo kommune (ref. 11/1855-32) og Røst kommune (201200570-15/THH).

vedkommende har visse grunnleggende kunnskaper om lovgivning av betydning for hvordan et serveringssted skal drives, samt økonomistyring.

Samtidig må den næringsdrivende oppfylle sine forpliktelser overfor det offentlige.

Vandelskrav for å unngå økonomisk kriminalitet

Det stilles krav tilandel overfor bevilingshaver og andre sentrale personer ved serveringsstedet. Vandelskravene gjelder også for personer som har «vesentlig innflytelse på virksomheten». Daglig leder, eier eller den som oppebærer en vesentlig del av virksomhetens avkastning, skal alltid anses for å oppfylle dette vilkåret, jf. § 6. I tillegg omfattes dem som har vesentlig innflytelse på annet grunnlag, f.eks. gjennom familiebånd, vennskap eller forretningsforhold.

Vandelskravet retter seg mot brudd på straffelovgivningen som er uforenelig med drift av serveringssted. Dette omfatter bl.a. brudd på den alminnelige straffeloven som f.eks. økonomisk kriminalitet, forbrytelser i gjeldsforhold, voldskriminalitet eller lignende. Også straffbare brudd på spesiallovgivningen omfattes av vandelskravet. Brudd på skatte- og avgiftslovgivningen og regnskapslovgivningen nevnes eksplisitt.

Dersom bevilingshaver er en juridisk person, stilles det krav til de fysiske personene bak virksomheten.

Dersom lovens vilkår er oppfylt, har den som søker krav på å få serveringsbevilling. Det ligger dog et visst skjønnsstema i selve vandelsvurderingen.

Ingen krav til servicenivå eller matkvalitet

Det stilles ikke krav som skal sikre god service og matkvalitet, da det ikke er ansett som det offentliges oppgave å regulere dette. Det overlates til den enkelte bevilingshaver å ivareta de sistnevnte hensyn.

Hygieniske krav ivaretas gjennom næringsmiddel-lovgivningen.

Etableringsvilkår blir driftsvilkår, etter oppstart

Serveringslovens kapittel 3 omhandler krav til driften ved serveringsstedet i driftsfasen. Det vesentlige her er at lovens krav til enhver tid skal være oppfylt. Således går de samme kravene over fra å være etableringsvilkår til å være driftsvilkår. Bevilingshaver forpliktet til å melde fra om endringer i virksomheten, jf. § 14.

8.5.3 Kommunen er vedtaksmyndighet

Kommunen er vedtaksmyndighet, og kommunestyret kan delegerer sin kompetanse etter lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

Andre offentlige myndigheter skal gi kommunene nødvendig informasjon

Kommunen pålegges å innhente uttalelse fra politiet. Kommunen kan også innhente uttalelser fra andre offentlige myndigheter som uten hinder av taushetsplikt plikter å gi kommunen de opplysninger den anser nødvendig for behandling av bevilingsaker.

Videre er andre offentlige myndigheter, som f.eks. skatte- og avgiftsmyndighetene, mat- og arbeidstilsynet, pliktig til å melde fra til kommunen om egne tiltak og uten hinder av taushetsplikt dersom de avdekker forhold av betydning for beviltingen.

Søker skal få svar senest innen 60 dager

Kommunen skal ta stilling til beviltingssøknaden så raskt som mulig og senest innen 60 dager med mindre særlige grunner foreligger.

Videre er reglene om overdragelse av serveringsstedet slik at søknad om ny bevilting innen 30 dager etter overdragelsen gir rett til å drive videre på tidligere eiers bevilting inntil kommunen har ferdigbe-

handlet søknaden. Overdragelser av mer enn halvparten av eierandelene i foretaket som driver serveringsstedet, likestilles med overdragelse av serveringsstedet som sådan.

Kommunen kan inspisere

Kommunen kan inspisere slik av serveringsstedet som er nødvendig for å kontrollere at lovens krav er oppfylt og at de opplysninger som er gitt av bevillingshaver er korrekte og fullstendige, jf. § 13. Inspeksjonen bør som hovedregel forhåndsvarsles, men loven åpner også for uanmeldt inspeksjon. Loven gir ikke hjemmel til å foreta razziaer. Den gir heller ikke adgang til ransaking eller utspørring av personalet. Det er lagt til grunn at kommunen bør utvise varsomhet for ikke å forstyrre gjestene eller driften ved stedet.

Politiet har også rett å foreta nødvendig inspeksjon ved mistanke om lovbrudd knyttet til serveringsvirksomheten. Det må antas at utgangspunktet for kontrollen må være å følge opp lovens formål. Politiet kan kreve at serveringssteder holder ordensvakter, når det er påkrevet, jf. omtale av Vaktloven nedenfor. Politiet kan som grunnlag for godkjenning kreve gjennomført kurs.

Åpningstider blir fastsatt av kommunestyret

Åpningstidsbestemmelsene er også inntatt i lovens kapittel 3. Disse reglene bygger imidlertid i det alt vesentlige på gjeldende forskrifter. Åpningstider blir fastsatt av kommunestyret i den aktuelle bydel med hjemmel i serveringsloven. Det er gitt slike forskrifter rundt omkring i landet.

Kommunen kan tilbakekalle bevillingen

Lovens kapittel 4 omhandler bestemmelser om stenging, suspensjon og tilbakekall av bevilling samt straff. Politiets gis adgang til midlertidig stenging av serveringssteder inntil syv dager. Kommunene gis anledning til å suspendere eller tilbakekalle bevillingen ved brudd på lovens bestemmelser.

Tilbakekallingsadgangen er knyttet opp mot brudd på de lovbestemte kravene som skal være oppfylt til enhver tid, både i etableringsfasen og i driftsfasen. Før bevillingen kan tilbakekalles, skal bevillingshaver gis en frist til å rette opp forholdene dersom dette er mulig.

Loven inneholder en bøtehemmel for forsettlig eller uaktsom overtredelse av enkelte bestemmelser i serveringsloven.

I lovens kapittel 5 er det inntatt bestemmelser om bortfall av bevilling i forbindelse med overdragelse av serveringsstedet, ved bevillingshavers konkurs og død samt ved innstilt drift.

Kapittel 6 inneholder forskjellige bestemmelser, herunder en klagebestemmelse. Vedtak kan etter loven påklages til fylkesmannen. Klagefristen er tre uker, jf. fvl. § 29.

8.6 Alkoholoven regulerer servering av alkoholholdig drikk

8.6.1 Formål og virkeområde

Formålet med alkoholoven er å regulere innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk på en slik måte at de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære, begrenses i størst mulig utstrekning. Som et ledd i dette tar alkoholoven sikte på å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer.

Loven kommer til anvendelse på innførsel til, utførsel fra, og omsetning av alkoholholdig drikk i Norge. For serveringsvirksomhetene er det bestemmelsene om omsetning av alkoholholdig drikk som er relevant og som vi diskuterer i dette kapitlet.

Med skjenking forstås salg for drikking på stedet. Som skjenking regnes det også når bevillingshaver

vet om at det drikkes i deler av hans hus som han har rådighet over, eller på andre steder i hans besittelse, eller på husets nærmeste tilliggelser, jf. § 1-4 annet ledd.

8.6.2 Hva innebærer en skjenkebevilling?

Salg av alkoholholdig drikke forutsetter at man har skjenkebevilling.

Kommunen er bevillingsmyndighet

Det er kommunestyret som i utgangspunktet gir bevilling til salg og skjenking av alkoholholdige drikker.

Bevillingsperioden er fire år

Bevillingsperioden for salg av øl og skjenking av øl, vin og brennevin er fire år.

Bevilling kan differensieres etter alkoholmengde og skjenkested

Det kan gis skjenkebevilling for én, flere eller alle typer alkoholholdige drikker. Alkoholholdige drikker sorteres i øl, sterkøl, vin og brennevin. Bevilling for brennevin kan bare gis dersom det også er gitt bevilling for øl og vin. Bevilling for vin kan bare gis dersom det også er gitt bevilling for øl, jf. § 4-2, 1. ledd.

Bevillinger etter § 4-2 kan gis permanent, den kan gis for en enkelt anledning hvor «alle» har adgang, eller for en enkelt anledning til sluttet selskap.

Bevillingen må knyttes til et bestemt lokale og en bestemt type virksomhet. Bevillingen kan for en enkelt anledning utvides til å gjelde også utenfor skjenkelokalet, jf. § 4-2, 3. ledd.

8.6.3 Hvem kan få bevilling?

Skjenkebevilling gis til den for hvis regning virksomheten drives, jf. § 1-4b. Bevillingshaver kan være en fysisk eller juridisk person.

Loven er ikke til hinder for at bevillingshaver kan ha flere bevillinger, men hvert skjenkested må i utgangspunktet ha separat bevilling. Dette innebærer

at man kan bli pålagt å ha egne separate bevillinger i adskilte avdelinger selv om disse er underlagt samme driver i samme hus.

Ved endring i eierforhold bortfaller bevillingen, og det må evt. søkes om ny.

For hver bevilling skal det som hovedregel utpekes en styrer med stedfortreder som må godkjennes av bevillingsmyndigheten. Disse må være ansatte på salgs- eller skjenkestedet eller arbeide i virksomheten i kraft av eierstilling. Nærmere krav til styrer og stedfortreder følger av § 1-7 bokstav c. Bevillingshaver må straks søke om godkjenning av ny styrer dersom styrer slutter, jf. § 1-7 bokstav c annet ledd.

Krav omandel

På samme måte som ved serveringsbevilling, stiller Alkoholoven krav om vandel. Bevillingshaver og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen.

Før søknaden avgjøres skal det innhentes uttalelse fra sosialtjenesten og politiet. Det kan innhentes uttalelse fra skatte- og avgiftsmyndighetene, jf. § 1-7, 2. ledd. Kommunen har en generell adgang til å stille vilkår ved salgs- og skjenkebevillingsvedtak.

Både politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene plikter, uten hinder av taushetsplikt, å gi de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av salgs- og skjenkebevillingssaker, jf. § 1-15.

Kommunen kan ta hensyn til hvordan omgivelsene påvirkes i bevillingsvurderinger

Ved vurderingen av om bevilling bør gis, kan kommunen blant annet legge vekt på antallet salgs- og skjenkesteder, stedets karakter, beliggenhet, mål-

gruppe, trafikk- og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn og hensynet til lokalmiljøet for øvrig. Avgjørelser om salg- og skjenkebevillinger er etter loven av utpreget politisk karakter.

Kommunene er pålagt å utarbeide og vedta alkoholpolitisk handlingsplan. Departementet kan gi forskrifter om innholdet av kommunal alkoholpolitisk handlingsplan. Det er ikke gitt forskrifter, men Helsedirektoratet har utarbeidet en veileder for slike planer, IS-1362.

Bevillingsgebyr

I medhold av alkoholloven § 7-1 er det gitt forskrifter om bevillingsgebyr (forskrift 11. desember 1997 nr. 1292 kapittel 11), hvor adgangen til å innkreve gebyr er nærmere regulert.

Bevillingsgebyret fastsettes for et år av gangen på grunnlag av forventet omsatt mengde alkoholholdig drikk, jf. forskriftene § 11-1.

Krav om internkontroll

Det følger av alkoholloven at hvert salgs- og skjenkested har et selvstendig ansvar for at utøvelsen av bevillingen skjer i samsvar med alkohollovens formål og bestemmelser. Et grunnleggende krav i loven er at salgs- og skjenkebevillinger skal utøves på en forsvarlig måte, jf. § 3-9 og § 4-7.

For å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av alkoholloven overholdes, jf. alkoholloven [§ 1-1](#), skal innehavere av salgs- og skjenkebevillinger føre internkontroll med den virksomhet som drives. Internkontroll betyr systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres,

utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i bevillingen, alkoholloven og i bestemmelser fastsatt i medhold av alkoholloven.

Det er den som har bevillingen, som er ansvarlig for å kontrollere de krav som regelverket og bevillingene fordrer, blir oppfylt, selv om dette ansvaret i det daglige ofte er delegert til daglig leder eller liknende. Internkontrollsystemet framheves som en arbeidsmetode for å etterleve regelverket. Det følger av reglene at bevillingshaver skal ha et system for hvordan mulig brudd skal rettes opp og følges opp for å sikre at overtredelsen ikke gjentas.

8.6.4 Kommunen bestemmer skjenketidene og kontrollerer

Loven fastsetter en normalt tid for skjenking av alkoholholdig drikk. Kommunen kan utvide og innskrenke skjenketidene både generelt for kommunen og for det enkelte skjenkested.⁶⁸

I henhold til alkoholloven er det kommunen som har ansvaret for kontroll med utøvelsen av salgs- og skjenkebevillingene. I forskrift av 8.6.2005 nr. 538 framgår det at kontrollene særlig skal omfatte salgs- og skjenketidene, aldersgrensebestemmelsen, og at det ikke selges eller skjenkes til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler.

Kontroll minst en gang hvert år

I henhold til lovverket skal hvert sted kontrolleres minst engang årlig. Kontrollene skal gjennomføres av minst 2 kontrollører.

Som et ledd i kontroll av alkoholomsetningen, kan bevillingsmyndigheten når som helst kreve tilgang til salgs- og skjenkestedets lokaler og regnskaper,

⁶⁸ Eksempelvis er fastlagt forskrift av 3. mai 2006 om serverings-, salgs- og skjenkebevillinger, Oslo kommune, at det skal være ulike skjenketider på serveringen innenfor sentrum og utenfor sentrum.

herunder kreve å få nødvendige opplysninger om regnskap og drift fra bevillingshaver.

Bevillingshaver plikter uten erstatning eller vederlag å utlevere nødvendige vareprøver til bevillingsmyndigheten. Bestemmelsen gir ikke bare hjemmel for kontroll på selve skjenkestedet, men også lager og andre tilknyttede lokaler.

Bevillingshaver har ansvar for at de ansatte opptrer i samsvar med loven

Bevillingshaver og styrer plikter for sin del å føre tilsyn med de ansattes utøvelse av salg og skjenking, og er ansvarlig for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskaper om å utføre sine oppgaver innenfor de krav som stilles i regelverket. I forskrift av 8.6.2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk er det gitt nærmere regler om salg og skjenking.

Kommunen kan inndra bevillingen. Politiet kan stenge.

Kommunestyret kan i bevillingsperioden inndra en bevilling for resten av bevillingsperioden, eller for en kortere tid (fra én dag og oppover) dersom bevillingshaver ikke oppfyller sine forpliktelser etter denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av denne.

Grunnlaget for inndragning er at forutsetningene for å få den forvaltningsmessige tillatelse ikke (lenger) er til stede, eller at den ikke har vært utøvd på forsvarelig måte. For eksempel når det skjer salg til åpenbart berusede personer.

Inndragning er ikke en strafferettslig reaksjon som krever subjektiv skyld hos bevillingsinnehaveren i strafferettslig forstand.⁶⁹ Det kreves heller ikke at bevillingshaver har hatt kjennskap til det som har foregått eller på annen måte utvist et subjektivt klannderverdig forhold.⁷⁰

Politiet har stengningsadgang dersom et sted driver uten å ha bevilling. I tillegg kan politiet stenge et skjenkested inntil to dager når det er nødvendige for å forhindre forstyrrelse av offentlig or og orden, og ivareta allmenhetens sikkerhet og forhindre lovbrudd. Det er en forutsetning at det foreligger en alvorlig situasjon som ikke kan avhjelpes uten at salgs- eller skjenkestedet stenges. Stengning på grunn av lovbrudd kan bare foretas dersom det dreier seg om lovbrudd med tilknytning til salgs- eller skjenkestedet.

Loven inneholder et forbud mot reklame. Helsedirektoratet fører tilsyn med at bestemmelsene om reklameforbud fastsatt i eller i medhold av denne lov overholdes. Ved brudd på denne bestemmelsen kan Helsedirektoratet ilegge tvangsmulkt. Vedtak kan påklages til Markedsrådet.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen

Kommunens vedtak etter alkoholloven kan påklages til fylkesmannen, jf. § 1-16. Klagefristen er tre uker, jf. forvaltningsloven § 29.

Vedtak etter alkoholloven er bl.a. avgjørelser om å innvilge eller avslå søknad om skjenkebevilling, utvidelse av skjenketid eller utvidelse av skjenkelokale, godkjenning av styrer og stedfortreder samt inndragning av bevilling

8.7 Vaktvirksomhetsloven

8.7.1 Formål og virkeområde

Hovedformålet med lov om vaktvirksomhet (vaktvirksomhetsloven) er å øke kvaliteten på vektertjenestene, bedre den offentlige kontroll og styrke rettssikkerheten for de som kommer i kontakt med vekterne.

⁶⁹ Se [Rt. 1995 s. 109](#).

⁷⁰ Jf. Ot.prp. nr. 7 (1996-97) kap. 8, [pkt. 8.2](#) s. 65 og [kap. 20](#) s. 119.

Bakgrunnen for loven var at politiet ikke har tilstrekkelig ressurser til overalt å utøve tillatelses- og kontrollfunksjon på en tilfredsstillende måte.

Vaktvirksomhetsloven kommer til anvendelse for ervervsmessig virksomhet av en viss varighet og omfang. Kravet til ervervsvirksomhet innebærer at virksomhet må skje i næringsøyemed, jf. § 2. Videre er det bestemt at virksomheter kan drive med vaktvirksomhet knyttet til egen eiendom (egenvakthold), noe som er meget aktuelt for mange serveringsvirksomheter.

8.7.2 Hva er egenvakthold?

Hva som er egenvakthold må vurderes konkret. I vaktvirksomhetsloven heter det at loven ikke gjelder for vaktoppdrag som utføres sporadisk og har lite omfang, med mindre politiet setter som vilkår at vakttjenesten av sikkerhetsmessige grunner skal utføres av godkjente vektere.

Hotellresepsjonister på dag eller natt omfattes ikke av egenvakthold, likeledes omfattes ikke arbeidstakere hvor kun en mindre del av arbeidet bærer preg av vaktordning, mens det i realiteten er annet arbeid (servicefunksjoner) som er det sentrale i jobbutførelsen.

Ordensvakter ved serveringssteder vil som utgangspunkt omfattes av begrepet egenvakthold. Det sentrale i vurderingen, er om tjenestens formål er å ivareta ro og orden, utføre ordensrettet adgangskontroll, bortvise personer, hindre og dempe konflikter uten bruk av vold og bistå ved kisesituasjoner.

Det er tjenestens hovedformål som avgjør om det er en vakttjeneste, og ikke hva den kalles. Består arbeidet hovedsakelig av servicetjenester er det ikke vakttjeneste, likeledes faller vanlig billett-, nøkkel- og bordsettingskontroll utenfor. Det samme gjør

bartender- og garderobetjeneste, ryddehjelp, innslippskontroll og annen veiledende servicefunksjon så lenge tjenesten er der for å ivareta servicehen-syn.

Dørvakter/ordensvakter pålagt et serveringssted etter serveringslovens § 16 går imidlertid inn under egenvaktsbegrepet.

Det må søkes om tillatelse til å drive egenvakthold

For å utøve ervervsmessig vaktvirksomhet eller egenvakthold i henhold til § 2 kreves tillatelse. Søknaden sendes det lokale politidistrikt

I tillegg til krav om utdanning, bestemmer lovens § 2 annet ledd at følgende fire vilkår må være oppfylt for at en person skal kunne gis tillatelse. Han må:

- a) være fylt 21 år,
- b) ha tilfredsstillende vandel,
- c) være statsborger i stat som er part i EØS-avtalen, og
- d) for øvrig inneha nødvendig tillit og ikke anses uskikket til å utøve vaktvirksomhet på forsvarlig måte

Justis- og beredskapsdepartementet har i forskrift av 28. mars 2011 angitt vilkårene for utdanning og opplæring. Den består av en teoretisk og praktisk del.

Politiet kontrollerer

Politidistriktet som har gitt tillatelse til å utøve vaktvirksomhet skal kontrollere at virksomheten drives i samsvar med vaktvirksomhetsloven og forskriften, og på en måte som er forenlig med å utøve næringsvirksomhet. Når tillatelsen omfatter flere politidistrikt, skal disse holde seg orientert om virksomheten i sitt distrikt og bistå ansvarlig politidistrikt med informasjon og gjennomføring av kontroll.

Foretak som utøver vaktvirksomhet plikter å gi tillatelses- og kontrollmyndigheten de opplysninger og

den dokumentasjon som er nødvendig for myndighetens kontroll med at virksomheten, herunder en rapporteringsplikt i form av hvert år innen utløpet av mars måned å sende en rapport til politiet. I rapporten skal det redegjøres for foretakets virksomhet i foregående år og gis en liste over ansatte i foretaket som skal utføre vaktjeneste eller har oppgaver direkte knyttet til vaktjeneste.

Dersom skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene eller Arbeidstilsynet avdekker forhold som de har grunn til å anta har vesentlig betydning for vurderingen av om en tillatelse skal trekkes tilbake etter § 7, plikter de av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt å informere politiet om dette.

En tillatelse kan tilbakekalles dersom innehaveren, ledelsen, eieren eller annen person som har vesentlig innflytelse på virksomheten i foretaket som har tillatelsen, eller noen ansatte i foretaket, har gjort seg skyldig i grov eller gjentatt overtredelse av særskilte vilkår for tillatelsen eller av bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven. Det samme gjelder dersom vilkårene for tillatelse ikke lenger er oppfylt. Tillatelsen kan også tilbakekalles dersom det ikke har vært virksomhet i foretaket på to år, eller virksomheten ikke er startet opp innen ett år etter at tillatelse er gitt.

8.8 Næringsmiddelovgivningen for å sikre trygg mat

8.8.1 Lovens formål og virkeområde

Alle som vil drive starte opp næringsmiddelvirksomhet eller matservering, skal på forhånd melde om det til det lokale Mattilsynet.

Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet, forbruker-

og markedshensyn langs hele produksjonskjeden av innsatsvarer og næringsmidler.

Loven omfatter ethvert forhold og enhver aktivitet i forbindelse med et hvilket som helst ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler. Alle forhold i forbindelse med "produksjon, bearbeiding og distribusjon" omfatter forhold knyttet til alle leddene i produksjonskjeden fra og med primærproduksjon til overlevering til sluttforbruker. Med næringsmiddel menes ethvert stoff eller produkt, uansett om det er bearbeidet, delvis bearbeidet eller ubearbeidet, som er bestemt til, eller med rimelighet, kan forventes å konsumeres av mennesker.

8.8.2 Stiller generelle krav og forpliktelser til virksomheten

Internkontroll

Virksomheten skal sørge for at relevante bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven etterleves.⁷¹

Internkontroll (IK-Mat) er de systematiske rutinene som virksomhetene etablerer og skal etterleve slik at trygg mat aspektet ivaretas. Internkontroll handler om å ha fokus på de kritiske punktene i virksomheten samt å holde god kjøkkenhygiene.

Et viktig utslag av overholdelsesplikten er at virksomheter i stadig større grad er blitt pålagt å ha et system som sikrer at lover og regler blir etterlevd. Begrunnelsen for å innføre en slik plikt er både å tydeliggjøre ansvaret til den enkelte, og å utvikle et mer hensiktsmessig tilsyn. Tanken er å komme bort fra tilsynsmyndighetens detaljkontroll og i stedet

⁷¹ Det er gitt forskrift om plikt til å etablere og gjennomføre systematisk kontrolltiltak, jf. forskrift 15. desember 1994 nr. 1187 om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen.

legge vekt på at virksomhetene selv skal dokumentere at regelverket etterleves.

Opplæring

Virksomheten skal sørge for at enhver som deltar i aktivitet omfattet av denne loven, har nødvendig kompetanse, jf. § 8.

Med enhver menes hver enkelt person som utfører en hvilken som helst oppgave i en virksomhet omfattet av loven uansett om personen er ansatt i virksomheten eller har et annet arbeidsforhold.

Med nødvendig kompetanse menes utdanning eller formell opplæring dersom det stilles nærmere krav om dette, eller intern opplæring slik at personalet settes i stand til å ivareta de oppgaver de blir satt til på en måte som samsvarer med matlovens bestemmelser. Hva som er nødvendig, vil kunne variere ut fra stillingens innhold og risikofaktorer knyttet til oppgavenes innhold.

Lokaler og planløsning

Virksomheten skal sørge for at plassering, utforming og drift av aktiviteter er hygienisk forsvarlig, jf. § 7. Med dette menes at lokalene skal være tilpasset virksomhetens aktivitet. De skal ha en planløsning, utforming og dimensjonering som gjør det mulig å holde god hygiene og hindre forurensning. Som eksempel kan nevnes krav til vaskbare flater, renhold, vedlikehold, vannforsyning, prosess-, lagringstemperaturer, avfallshåndtering mv.

Formuleringen «hygienisk forsvarlig» er ment som en «generalbestemmelse» som kan brukes som

hjemmel for vedtak mot virksomhet som ikke drives hygienisk forsvarlig.⁷²

Adgang til sted

Virksomheten skal gi tilsynsmyndigheten uhindret adgang til sted eller lokale der det foregår aktivitet omfattet av loven, slik at tilsynsmyndigheten kan foreta nødvendige undersøkelser, jf. matloven § 13. Med uhindret adgang menes at tilsynsmyndigheten til enhver tid skal kunne få adgang uavhengig av alle andre forhold. Virksomheten har her en viss bistandsplikt med hensyn til å lette adkomst ved f.eks. å låse opp og redegjøre for hvor ting er.

Plikten til å stille lokaler, inventar, arbeidshjelp og redskaper til disposisjon er avgrenset til det som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten skal få utført sine oppgaver etter loven. Det foreligger altså et forholdsmessighetsprinsipp mellom tilsynsoppgaven og bistandsplikten.

Opplysnings- og rapporteringsplikt

Virksomheten skal når tilsynsmyndigheten krever det, gi eller sende inn nødvendige opplysninger og prøvemateriale, jf. § 14.

Opplysnings- og rapporteringsplikten dekker etter sin ordlyd antagelig også å avgi opplysninger til registre, men dette er dekket av en egen hjemmel i matloven § 29.

Plikt til å offentliggjøre resultater fra tilsyn som er gjennomført er kjent fra Danmark der man har en såkalt «smiljefjes-ordning». Et prøveprosjekt for en ordning med smilefjes i Norge ble etablert i 2007, se

⁷² Det er gitt nærmere regler i forskrift 22. desember 2008 nr. 1623 om næringsmiddelhygiene (næringsmiddelhygieneforskriften).

forskrift 30. mai 2007 nr. 566 om et avgrenset pilotprosjekt om plikt til å offentliggjøre resultater av utført tilsyn i serveringsvirksomheter (smilefjesordning). Ordningen innebærer at serveringssteder må ha synlig et standardisert symbol som gir uttrykk for tilsynets funn ved inspeksjon.

8.8.3 Sanksjoner

Tilsyn og vedtak

Det sentrale, regionale eller lokale mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhold av matloven, jf. § 23. Mattilsynets sentrale ledd er hovedkontoret i Oslo, det regionale leddet består av 8 distriktskontorer og det lokale leddet består av 54 distriktskontorer. Flere av distriktskontorene har lokale «satellitter».

Bestemmelsen er ikke uttømmende med hensyn til hvilke typer vedtak det kan være aktuelt å treffe. F.eks. er alminnelige reaksjoner på overtredelser som pålegg om retting, arrest eller beslag ikke nevnt. Bestemmelsen viderefører også tidligere praksis med hensyn til tilsynets adgang til å pålegge merking eller særskilt behandling av varene. Under nødvendige vedtak faller også det å ta hensyn til føre-var-betraktninger.

Føre-var-betraktninger etter denne bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett der slike betraktninger ble innfortolket. I dette ligger at tilsynsmyndighetene kan iverksette tiltak, selv om vitenskapelig usikkerhet eller mangel på vitenskapelige data ikke har gjort det mulig å foreta en fullstendig risikovurdering i forkant av beslutningen. Myndighetene må imidlertid ta i betraktning proporsjonalitetsprinsippet eller forholdsmessighetsprinsippet. Dette innebærer at det ikke skal gripes inn i den enkeltes

rettigheter og interesser i større utstrekning enn det som anses nødvendig.

Vedtakene vil videre være begrenset til slike som er nødvendige for gjennomføring av loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. I begrepet «gjennomføring» ligger det at vedtaket fattes for å håndheve loven eller bestemmelser gitt i medhold av den. Vedtaket skal medvirke til å oppnå formålet og innholdet av en materiell regel gitt i eller i medhold av matloven.

Mattilsynet kan selv forestå de aktiviteter gjennomføring av tiltakene innebærer, eller de kan overlate utførelsen av arbeidet til andre, herunder engasjere private. Andre opptre da på vegne av Mattilsynet og har samme rett til adgang som Mattilsynet. Tiltakene vil kunne gjennomføres med bistand fra politiet, jf. politiets bistandsplikt etter § 23 fjerde ledd.

Stenging og virksomhetskarantene

Når det har oppstått eller kan oppstå forhold som kan medføre fare for helseskadelige næringsmidler, kan virksomheten pålegges å stenge en eller flere aktiviteter. Stengingsvedtak etter denne bestemmelsen skal rette seg konkret mot den aktiviteten som kan medføre fare og så videre og ikke mot virksomheten som juridisk enhet. Ordet aktivitet er på den annen side ment å være vidtfavnende og peke tilbake på et hvert forhold som omfattes av loven. Det er ikke nødvendig at aktiviteten foretas som ledd i næringsutøvelse.

Avhengig av sakens faktum vil stengingsvedtaket kunne være totalt eller partielt. Bare de delene av virksomhetens aktiviteter som medfører eller kan medføre fare for helseskade eller miljøskade, kan pålegges stengt. Eksempelvis vil tilsynet kunne nøye seg med å pålegge stenging av en softismaskin, en frysedisk, et kjølerom, en ferskvareavdeling eller en enkelt avdeling. Når forholdene er utbedret

eller når driften er endret, kan tilsynet tillate at aktiviteten, eller de aktuelle aktivitetene, gjenopptas. På den annen side må stengingsvedtaket av kontrollhensyn kunne omfatte stenging av de lokaler/områder den aktuelle aktiviteten foregår.

Virksomhet som unnlater å etterkomme vesentlige pålegg eller grovt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan pålegges å stenge en eller flere aktiviteter for en nærmere avgrenset periode på inntil 6 måneder. Hva som skal anses som vesentlige pålegg vil kunne variere fra bransje til bransje, men pålegg som tar sikte på utbedring av helsefarlige forhold vil ofte kunne anses som vesentlige i denne sammenheng. Ved vurderingen av hva som skal anses som grov overtredelse vil momenter som alvorlighetsgraden av regelverksbruddet, hvor sterkt inngrepet påvirker virksomheten, hensynet til forbrukeren og behovet for beskytte samfunnets interesser og tilliten til tilsynet stå sentralt. Grov overtredelse vil også kunne foreligge dersom en bedrift til stadighet ikke forholder seg i samsvar med regelverket, slik at regelverksbruddene samlet kan ses på som vesentlige. Typiske eksempler vil være manglende rutiner for grunnleggende hygienisk drift.

Tvangsmulkt

Virksomhet som unnlater å etterkomme enkeltvedtak innen fastsatt frist, kan ilegges tvangsmulkt i form av en engangsmulkt eller løpende dagmulkt, jf. § 26. Løpende dagmulkt starter fra første virkedag etter at fristen er oversittet og løper med et fastsatt daglig beløp helt fram til pålegget er etterkommet eller det aktuelle forholdet opphører på annen måte. Løpende dagmulkt forfaller daglig til betaling. Engangsmulkt er et fast beløp og forfaller til betaling i sin helhet første virkedag etter at fristen i pålegget er ute.

Informasjon til allmennheten

Tilsynsmyndigheten kan gi relevant informasjon til allmennheten når forbruker- eller andre samfunns-hensyn taler for det, jf. § 27.

Straff

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller vedtak gitt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, såfremt forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse. På samme måte straffes forsøk og medvirkning. Under særlig skjerpende omstendigheter kan fengsel i inntil 2 år anvendes, jf. § 28.

Ifølge Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) siktes det med særlig skjerpende omstendigheter bl.a. til overtredelser som har ført til omfattende smittespredning av en alvorlig sykdom, eller der det forelå stor sannsynlighet for omfattende skadevirkninger.

8.9 Arbeidsmiljøloven

8.9.1 Formål og virkeområder

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) har som formål å hindre fysiske og psykiske skadevirkninger, trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslovet, legge til rette tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon, samt tilrettelegge at samarbeid mellom partene med veiledning og kontroll fra offentlig myndighet, og bidra til et inkluderende arbeidsliv.

Loven gjelder for virksomhet som sysselsetter arbeidstaker. Som arbeidsgiver regnes enhver som har tilsatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste.

Tariffavtaler regulerer også arbeidsvilkår, men disse reguleringene gjelder bare for organiserte virksomheter som har tariffavtale. Sammenlignet med øvrig

arbeidsliv, er det få serveringsvirksomheter som er dekket av tariffavtale.

8.9.2 Arbeidsgiver har hovedansvaret for at lovens krav etterleves

Arbeidsmiljøloven har som grunnleggende prinsipp at arbeidsgiver har hovedansvaret for at lovens krav etterleves, selv om arbeidstaker også er pålagt en del plikter. Arbeidstaker har for det første plikt til å medvirke ved gjennomføringen av de tiltak som arbeidsgiver setter i verk for å skape et trygt arbeidsmiljø.

Bakgrunnen for å legge hovedansvaret for arbeidsmiljøet på arbeidsgiver har vært at arbeidsgiver gjennom sin styringsrett er den som har myndighet til å ta og iverksette nødvendige tiltak for å bedre arbeidsmiljøet, og en oppfatning om at arbeidstaker er den svake part.

8.9.3 Krav om arbeidsavtale

I henhold til arbeidsmiljøloven skal det inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold, jf. § 14-5. Arbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om forhold av vesentlig betydning for arbeidsforholdet, § 14-6, for eksempel beskrivelse av arbeidet, stilling, tidspunkt eller lignende

Når det gjelder lønn, skal arbeidsavtalen oppgi avtalt lønn ved arbeidets begynnelse og eventuelle tillegg og godtgjørelser. Også arbeidstiden skal beskrives, herunder lengde og plassering av daglige og ukentlige arbeidstid og pauser.

8.9.4 Regler om arbeidsplan

Arbeidsmiljøloven § 10-3 fastsetter at det skal utarbeides en arbeidsplan dersom arbeidstakerne arbeider til ulike tider på døgnet, noe som er særlig relevant for serveringsvirksomheter.

Arbeidsplanen skal vise hvilke uker, dager og tider den enkelte arbeidstaker skal arbeide. Disse planene skal drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte senest to uker før iverksettelse. Prinsippet om forutsigbarhet er viktig når det gjelder arbeidstid og fritid.

Med virkning fra 1. januar 2014 ble det innført krav om føring av personalliste for serveringssteder, jf. bokføringsloven § 3a. Personallisten skal inneholde opplysninger om de personene som arbeider i virksomheten, herunder også ulønnet og innleid personale. Personallisten skal føres på arbeidsstedet og skal kunne fremlegges for kontrollmyndighetene ved kontroll. Formålet med reglene om personalliste er å motvirke svart arbeid.

8.9.5 Arbeidstidsbestemmelser

Et hovedformål med arbeidstidsbestemmelsene er å sikre at arbeidstakerne har en arbeidstid som ikke påfører dem og deres nærmeste familie unødige helsemessige og sosiale belastninger.

Loven inneholder regler for alminnelig arbeidstid, jf. § 10-4. Den alminnelige arbeidstid må ikke overstige 9 timer per døgn og 40 timer per uke. For serveringsvirksomheter er det også relevant at loven fastsetter kortere arbeidstid per uke, 38 timer, for arbeid som er lagt på to skift, eller sammenliknbart turnustid som regelmessig drives på søndager og helgedager, for arbeid som innebærer arbeid minst hver tredje søndag, og for arbeid som hovedsakelig drives om natten.

Arbeid utover den alminnelige arbeidstid regnes som overtid, og det skal betales et tillegg på minst 40 prosent, jf. § 10-6. Det er kun når det gjelder overtid at loven foreskriver ekstra betaling. I henhold til tariffavtaler er overtidstillegget større og utgjør 50 prosent på dagtid, og 100 prosent for overtid i tidsrommet 21-6 (nattarbeid).

Det kan oppstå konflikter mellom de vernemessige og sosiale behovene på den ene siden og de næringsmessige behovene på den andre siden. For virksomheter med ujevn aktivitet, kan det være vanskelig å etterleve arbeidstidsbestemmelsene.

8.9.6 Arbeidsmiljø og HMS

Arbeidsmiljølovens generelle krav til arbeidsmiljøet framgår av § 4-1; arbeidsmiljøet, det fysiske og psykiske, skal være «fullt forsvarlig». Arbeidsmiljøloven stiller omfattende krav når det gjelder å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø gjennom internkontroll og HMS-arbeid.

Blant lovens regler knyttet til arbeidsmiljø finner vi også kravet om at alle virksomheter må velge verneombud. I virksomheter med mindre enn ti ansatte kan partene inngå skriftlig avtale om annen ordning, for eksempel at det ikke skal være verneombud i virksomheten.

Serveringsnæringene er som regel små og mellomstore virksomheter som ofte nedprioriterer det systematiske HMS-arbeide til fordel for daglig drift. I forskrift av 6. desember 2011 nr. 1355, ble regionale verneombud innført i serveringsnæringen, fordi næringen har utmerket seg negativt med useriøse arbeidsvilkår, jf. kapittel 6. Hensikten med de regionale verneombudene skal være en pådriver for HMS-arbeidet og ha et spesielt ansvar ved virksomheter som ikke har verneombud.

Arbeidsgiver er også ifølge arbeidsmiljøloven § 3-3 pålagt å ha godkjent bedriftshelsetjeneste dersom risikoforholdene tilsier det. Restaurantvirksomhet har vært omfattet av dette kravet i nærmere 25 år.

8.9.7 Arbeidstilsynet fører tilsyn

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av arbeidsmiljøloven blir overholdt. Arbeidstilsynet skal til enhver tid ha uhindret adgang til ethvert sted som omfattes av loven.

Arbeidstilsynet kan gi pålegg og treffe vedtak i å iverksette tiltak for å rette forhold som er i strid med loven eller med forskrifter hjemlet i loven, jf. § 18-6.

Dersom pålegg ikke oppfylles innen fristen, kan Arbeidstilsynet helt eller delvis stanse virksomhetens aktiviteter inntil pålegget er oppfylt, jf. § 18-8.

Direktoratet for arbeidstilsynet er klageinstans for enkeltvedtak truffet av det lokale arbeidstilsyn. Departementet er klageinstans for enkeltvedtak truffet av direktoratet.

8.10 Merverdiavgiftsloven

Omsetning av serveringstjenester er underlagt den generelle merverdiavgiftssatsen på 25 prosent. Avgrensingsspørsmål oppstår mot omsetning av mat (næringsmidler) som er underlagt redusert merverdiavgiftssats, per i dag 15 prosent, jf. mval. 5-2.

Når næringsmidler omsettes som del av serveringstjeneste skal også maten avgiftsberegnes med 25 prosent, jf. mval. § 5-1 første ledd annet punktum. Som serveringstjenester regnes etter merverdiavgiftsregelverket «servering av mat- eller drikkevarer dersom forholdene ligger til rette for fortæring på stedet.», jf. merverdiavgiftsforskriften § 5-2-5 første ledd.

I følge den samme forskriftsbestemmelsens annet ledd regnes det også som servering dersom mat- eller drikkevarer fortæres i lokaler som ligger i tilknytning til serveringssted på fartøy og arbeidsplasser, i hotell, teater, kino o.l. (derav spørsmål om

«sitte her» eller «ta med» ved kjøp av mat- og/eller drikkevarer ved en rekke utsalgssteder).

Omsetning av «tradisjonelle» kioskvarer anses likevel ikke som omsetning av serveringstjenester, selv om varene skal fortæres på stedet. Sjokolade, pastiller, sukkertøy, ubehandlet frukt og emballert is er av Finansdepartementet nevnt som eksempler på tradisjonelle kioskvarer, mens bakervarer, kaffe, og mineralvann ikke kommer inn under denne betegnelsen.

De ulike momssatsene skaper trolig gråsoner og tolkningsmuligheter, samtidig som den kan være konkurransevridende gitt de mange bransjeglidingene i serveringsnæringen.

Vedlegg 3 Intervjuobjekter

Organisasjon	Deltager
Bølgen og Moi	Torleif Høyvik
Charles og De	Charles Tjessem
Compass Eurest	Therese Log Bergjord
Dilla Holding	Kahlon Daljiner
Fellesforbundet	Jens Petter Hagen og Clas Delp
Furusetgruppen	Gjøran Sæther
Herlige Stavanger	Arne Joakimsen og Gaute Løvset
Kaffebrenneriet	Steinar Paulsrud
Kronengruppen	Rune Aasland
NHO Reiseliv	Kristin Krohn Devold og Ingjerd Gilhus
Næringsetaten i Bergen	Gro Gaarder
Næringsetaten i Oslo	Astrid Marie Haga
Næringsetaten på Lillehammer	Mildrid Einbu
Oslo kemnerkontor	Christian Charlsen Pande
Reitan Convenience	Jon Aadne Aadnesen
Scandic Hotels	Morten Malting
Sentrum Politistasjon	Gjermund Strømve
Statoil fuel and retail	Jeanette Amara
Utlendingsseksjonen Politiet	Alf-Magne Fredriksen
Vinn	Andreas Hanssen
Virke	Tore Berg og Hilde Solheim
Åpent bakeri	Espen Bielke

Vedlegg 4 Deltagere i referansegruppen

Organisasjon	Deltager
Deltagere:	
Bølgen og Moi	Torleif Høyvik
Fellesforbundet	Jens Petter Hagen og Clas Delp
Fursetgruppen AS	Gjøran Sæther
Hotel Continental	Karin Holme
Knettsetra	Bjarte Wigdel
NHO Reiseliv	Kristin Krohn Devold, Ingjerd Sælid Gilhus og Jarle Moen
Virke	Tore Berg
Observatører:	
Arbeids- og sosialdepartementet	Reinert Leirvik
Helse- og omsorgsdepartementet	Marie Kristine Wexels
Nærings- og fiskeridepartementet	Trine Lindgren og Liv Westrheim
Mat- og landbruksdepartementet	Nina Mosseby

Vedlegg 5 Store aktører i serveringsnæringen

Foretak	Næringsundergruppe
MAT & DRIKKE AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
MCDONALDS NORGE AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
Arne Joakimsen AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
Norgesgruppen ASA	56101 Drift av restauranter og kafeer
Norrein Gruppen --> Egon	56101 Drift av restauranter og kafeer
MEYER SERVERING AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
PARE HOLDING AS	56102 Drift av restauranter og kafeer
RENAISSANCE CONTRACT SERVICES AS	56210 Cateringvirksomhet
RODELØKKA INVEST AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
STRAV HOLDING AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
TOKLE AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
TOMAGRUPPEN AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
ISS	56290 Kantiner drevet som selvstendig virksomhet
Reitangruppen	56101 Drift av restauranter og kafeer
Umoë Restaurants AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
BJØRN TORE FURSET AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
4SERVICE GRUPPEN AS	56290 Kantiner drevet som selvstendig virksomhet
BØLGEN & MOI AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
DIALOGUS AS	56290 Kantiner drevet som selvstendig virksomhet
DILLA HOLDING AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
DRUEKLASEN AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
GATE GOURMET NORWAY AS	56290 Kantiner drevet som selvstendig virksomhet
INVENTUM HOLDING AS	56101 Drift av restauranter og kafeer
Compass	56290 Kantiner drevet som selvstendig virksomhet
Resthon AS	56101 Drift av restauranter og kafeer



DVAAD
COPENHAGEN . OSLO . STOCKHOLM

Badstuestræde 20
DK-1209 Copenhagen K

Grensen 13
N-0159 Oslo

Waterfront Building
Klarabergsviadukten 63,
SE-101 23 Stockholm