

Kommunal forvaltning av alkoholoven: Brudd uten konsekvenser

Innhold

Sammendrag	1
Dagens situasjon	3
Brudd avdekkes, men får ikke konsekvenser	4
Grove brudd på alkoholloven avdekkes sjelden	4
Overskjenking forekommer ofte	5
Mange mindreårige får kjøpt eller servert alkohol	8
Gapet mellom avdekkede overtredelser og bevillingsinndragelser øker	12
Skjenkeovertredelser	13
Salgsovertredelser	14
Hvorfor er dette et problem?	16
Skader på tredjeperson	17
Hvem kontrollerer kontrollene?	18
Actis mener: Behov for nasjonale standarder	20
Litteratur	23

Sammendrag

Kontroll med salg og skjenking av alkohol er blant de viktigste virkemidlene i alkoholpolitikken. Ansvar for oppfølgingen av kontrollen ligger hos kommunen. Erfaring viser at det er stor forskjell i kommunenes behandling av brudd på salgs- og skjenkereglene. Det som fører til inndragning av bevilling ett sted kan gi en advarsel et annet sted.

Dette notatet sammenfatter en rekke studier og undersøkelser av kommunenes forvaltning av alkoholloven. Gjennomgangen avdekker flere problemstillinger:

- Regelbrudd avdekkes, men får sjelden konsekvenser
- Gapet mellom antallet avdekkede overtredelser og bevillingsinndragelser øker
- Overskjenking og salg og skjenking til mindreårige er utbredt
- For få kontroller
- Lite konsekvent behandling av lovbrudd
- Behov for et normert kontrollsystem som sikrer mer ensartet behandling av regelbrudd

Flere undersøkelser viser at alvorlige regelbrudd er utbredt, overskjenking er vanlig, og ungdom får kjøpe alkohol både i butikk og på utesteder. Likevel avdekker kontrollene få slike saker. Tall fra SIRUS viser at når det avdekkes alvorlige brudd, så følges det ofte ikke opp med sanksjoner. Gapet mellom avdekkede overtredelser og bevillingsinndragelser øker.

Konsekvensene av overtredelsene rammer ofte en tredjepart: Naboer som forstyrres av bråk, nærmiljø som utsettes for hærværk og voldsepisoder, seriøse serveringssteder som får dårligere konkurransevilkår og kommunen, som til syvende og sist må rydde opp.

Kommunene er pålagt å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan der prinsipper og hovedlinjer for den lokale alkoholpolitikken er beskrevet. I planen skisseres retningslinjene for tildeling av salgs- og skjenkebevillinger, men også kravene til kontroll og sanksjoner ved brudd på regelverket. Mye tyder på at det er fristende for kommunene å gjøre unntak eller tillempe reaksjonene slik at bruddene får minst mulig konsekvenser. Begrunnelsene for hvorfor enkeltbrudd overses er mange. Næringshensyn settes foran ruspolitiske hensyn. Dette svekker virkningen av kontrollsystemet og skaper store forskjeller fra kommune til kommune.

I den grad brudd får konsekvenser, er lokalpolitikere ofte opptatt av å ikke straffe for hardt. I rapporten illustreres vanskeligheten knyttet til denne balansegangen ved hjelp av faksimiler fra oppslag i lokale medier.

I 2013 sendte Helse- og omsorgsdepartementet et forslag om innføring av et prikkssystem for brudd på skjenkelovgivningen ut på høring. Saken ligger til behandling i departementet.

Forslaget legger opp til normerte regler for kontroll og sanksjoner for brudd på alkoholloven, blant annet gjennom et felles system for prikkbelastning. Dette skal gi større grad av likebehandling og forutsigbarhet på tvers av kommunegrensene, styrke den allmennpreventive effekten av kontrollene og sikre like reaksjoner på grove eller gjentatte overtredelser av regelverket.

Actis støtter prinsippet om lokal kontroll over salgs- og skjenkepolitikken, men mener det er på tide å innføre en nasjonal standard som ivaretar behovet for kontroll og sikrer en mer ensartet og forutsigbar behandling av brudd på alkoholloven.

Oslo, august 2014

Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan

Dagens situasjon

Kommunene har ansvar for den løpende forvaltningen av alkoholloven, og det er i all hovedsak den som gir bevilling for skjenking og salg av alkohol innenfor de nasjonale rammene definert i lovverket. Kommunene bestemmer hvor mange bevillinger som skal utstedes, hvem de skal utstedes til og tidsrammene for skjenking og salg av alkohol. I tillegg er kommunene pålagt å kontrollere at bevillingshavere driver innenfor lovens rammer. Denne strukturen innebærer at det er store variasjoner fra kommune til kommune.

Antallet utsalgssteder for alkohol har vært relativt stabilt de siste årene, men siden 1980-tallet er antallet skjenkesteder nesten tredoblet (Sirus RusStat). Dette gjør det vanskeligere for kommunene å håndheve alkoholloven fordi det krever flere kontroller og større arbeidsmengde.

Alkoholloven pålegger alle kommuner å ha en alkoholpolitisk eller rusmiddelpolitisk handlingsplan som skal beskrive prinsipper og hovedlinjer for kommunal bevillingspolitikk krav til kontroll og sanksjoner ved brudd på regelverket. I 2012 oppga flesteparten av kommunene at de har en alkohol- eller rusmiddelpolitisk handlingsplan (Skretting m.fl. 2014).

Mange kommuner har utviklet gode rusmiddelpolitiske handlingsplaner som bygger på kunnskap og tydelige prinsipper for lokal alkoholpolitikk. Men disse prinsippene utfordres ofte når helse- og sosialpolitikken møter næringspolitikkenes krav om inntekter.

Den alkoholpolitiske handlingsplanen er død. Kragerø Blad Vestmar, 15. februar 2014

– Målsettingen i den alkoholpolitiske handlingsplanen er å redusere alkoholbruken. Nå skal vi vedta 100 nye skjenkeplasser innendørs, og 200 utendørs. Lars Sponheim sa «hver mann sin høne». Vi kan snart si «hver mann sin skjenkeplass», sa KrF-politikeren.

Han fikk en viss sympati for sitt standpunkt fra Ole André Enggrav (Rødt):

– Jeg har full respekt for prinsippene til Løvdal. Men vi må snart ta alkoholplanen opp til ny behandling, for det er ikke lenger sammenheng i det hele tatt mellom den og vår praksis, sa Enggrav.

Men de næringspolitiske argumentene fikk gjennomslag, og serverings- og skjenkebevillingen ble gitt med åtte mot Løvdals ene stemme.



Brudd avdekkes, men får ikke konsekvenser

En SIRUS-kartlegging (2012) viser at skjenkekontrollene avdekker stadig flere brudd på alkoholloven, men at få kommunestyre følger opp med sanksjoner.

Begrunnelsene for hvorfor enkeltbrudd overses er mange. Argumentene er ofte knyttet til næringspolitiske hensyn, men også frykten for kostbare søksmål. I den grad brudd får konsekvenser er lokalpolitikere ofte opptatt av å ikke straffe for hardt.

Truer med søksmål etter skjenkestopp, Telemarksavisa, 6. mai 2014

Utstedet Uniqe får tre uker skjenkestopp i september, i stedet for juni. Slik håper politikerne i Porsgrunn å unngå et eventuelt søksmål fra NHO reiseliv.

Utstedet Uniqe i Porsgrunn står oven for en tre uker lang skjenkestopp i september. Dette skjer etter at russeren i Skien fikk tilbud om gratis inngang og gratis alkohol til russestyrene av driftsselskapet LB Bar drift, som også driver to utesteder i nabokommunen.(...) Begrunnelsen for skjenkestoppen er brudd på alkohollovens reklamebestemmelser.



Grove brudd på alkoholloven avdekkes sjelden

En rekke undersøkelser viser at salg og skjenking til mindreårige eller åpenbart påvirkede personer er utbredt. Likevel er det relativt sjelden dette avdekkes i kontrollene. Det samme gjelder skjenking ut over tillatt skjenketid.

Det er trolig to hovedårsaker til at det avdekkes få grove brudd på alkoholloven: 1) Det gjennomføres for få kontroller, og 2) det gjennomføres for dårlige kontroller.

Overskjenking, salg og skjenking til mindreårige er blant de mest alvorlige bruddene på alkoholloven. Dette gjenspeiles blant annet i det foreslåtte prikkssystemet (se faktaboks).

Prikkbelastning ved ulike typer brudd på salgs- og skjenkebestemmelsene

I forslaget som er til behandling i Helse- og omsorgsdepartementet vil åtte prikker føre til inndragning av bevilling.

Brudd som gir åtte prikker, og dermed automatisk inndragning

- Salg og skjenking til mindreårige
- Brudd på bistandsplikten (plikten til å hjelpe personer som ikke kan ta vare på seg selv)
- Brudd på forsvarlig drift

Brudd som gir fire prikker

- Salg og skjenking til åpenbart berusede personer
- Brudd på tidsbestemmelsene (salg/skjenking ut over tidsgrensene)
- Skjenking av sprit til personer mellom 18 og 20 år
- Brudd på alderskravet til den som selger eller skjenker

Brudd som gir to prikker

- Åpenbart påvirkede personer i lokalet
- Mangler ved internkontrollsystemet
- Konsum av medbrakt alkohol
- Brudd på reklameforbudet

Brudd på disse bestemmelsene kan allerede i dag føre til at bevillingen inndras. Likevel skjer dette sjelden.

Skjenkekontrollen: – Minst ti burde mistet bevillingen, Stavanger Aftenblad, 13. februar 2008

Skjenkekontrollen i Stavanger kostet 55 prosent mer enn samme kontroll i Bergen i fjor. Likevel mistet bare to utesteder i Stavanger bevillingen mot 22 i Bergen. - Slappe regler i Stavanger har skylden, mener leder for skjenkekontrollen.

Sverre Skårland er leder for skjenkekontrollen i Sør-Rogaland som utføres av Brannvesenet Rogaland IKS. Han fyrer nå av en kraftsalve mot regelverket som kontrollørene er satt til å følge i Stavanger.

– Sanksjonsmulighetene er altfor dårlige. Oppdager vi en person som er overstadig beruset på et utested skriver vi avvikrapport. I verste fall kan dette føre til en skriftlig advarsel til utestedet. Først etter tre skriftlige advarsler kan bevillingen ryke. Dette hører ikke hjemme noe sted. I Bergen mister utestedet bevillingen umiddelbart ved en slik overtredelse, sier Skårland.

– Ikke snillere

Bare to utesteder mistet bevillingen midlertidig i Stavanger i fjor. Dickens og Pushkin måtte stenge i henholdsvis to uker og en uke. I Bergen ble hele 22 bevillinger inndratt. Skårland har ingen tro på at utebransjen i Stavanger er «snillere» enn i Bergen.

– Nei. Absolutt ikke. Hadde vi hatt et regelverk som fungerer, slik som i Bergen, ville minst 10 utesteder i Stavanger mistet skjenkebevillingen i fjor. Det sier jeg på bakgrunn av de over 400 kontrollene vi utførte i Stavanger i 2007, sier han.



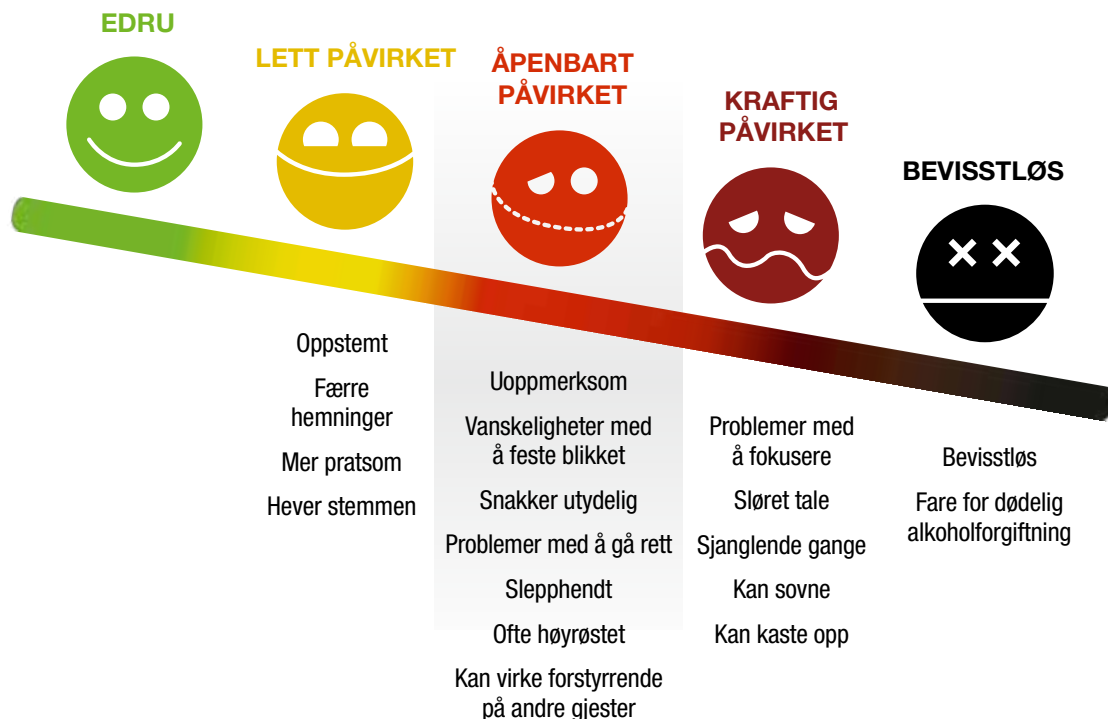
Overskjenking forekommer ofte

SIRUS har foretatt testkjøp på serveringssteder i Oslo, Bergen og Trondheim der skuespillere som agerer fulle prøver å få kjøpt alkohol. Skuespillerne fremstår som sterkt beruset:

«Den som spilte full hadde vanskeligheter med å gå, og støttet seg ofte på kompisen. Med sjanglete gange og/eller støtteskritt kom hun eller han seg bort til baren. Den som spilte full lente seg ofte på baren, men glapp taket og datt sammen, og brukte tid på å finne frem penger eller kort. Når de hadde tiltrukket seg nok oppmerksomhet fra bartenderen, bestilte den fulle med sløret tale en øl» (Buvik og Baklien 2012a)

Andelen «berusede» skuespillere som får kjøpe alkohol, varierer noe, men studiene viste at mellom 79 prosent og 93 prosent av de svært «berusede» gjestene får servering (Buvik og Baklien 2006, Lauritzen og Baklien 2007, Buvik og Baklien 2012a, Buvik og Baklien 2012b). Alkoholloven fastslår at det ikke er lov å selge eller skjenke alkohol til åpenbart påvirkede personer. Selv om grensen mellom edru og påvirket er flytende, forventer man at sterkt berusede personer blir nektet skjenking.

Figur 1 Helsedirektoratets «Alkoholtrapp» er et forsøk på å etablere en felles forståelse av hvor grensen for skjenking skal gå.



Kilde: Helsedirektoratet 2012

Buvik og Baklien skisserer flere mulige forklaringer på omfanget av overskjenking. Personalet har kanskje ikke god nok kunnskap om alkoholloven, det er ikke noen klar felles forståelse av hvor grensen går, de vet kanskje ikke nok om hvordan de skal håndtere en beruset gjest, arbeidssituasjonen kan gjøre det vanskelig å gjøre gode vurderinger, og det kan være lettere å si ja enn å ta en konfrontasjon. Og siden risikoen for å bli tatt av skjenkekontrollen uansett er liten, virker det lite avskrekkende.

Men Buvik og Baklien finner hovedforklaringen i at det er «en kollektiv aksept av beruselse på utestedene». Så lenge aktørene er preget av denne alkoholkulturen, er det vanskelig å få til endring (Buvik og Baklien 2012b).

«[N]år stemningen er høy og beruselsen blant gjestene er påtakelig, ser det ut til å at de formelle normene må vike for andre normer, som blant annet innebærer en kollektiv aksept av beruselse. Å nekte en gjest servering kan derfor oppleves som et brudd på de uformelle sosiale normene» (Lauritzen og Baklien 2007).

Lauritzen og Baklien (2007) konkluderer med at det er behov for skolering av de ansatte, men at dette også må følges opp av effektiv håndheving, bedre kontroll og tydelig sanksjonering av lovbrudd.

Ikke et særnorsk fenomen

* Den første testkjøp-undersøkelsen i STAD-prosjektet i Sverige i 1996 avdekket at skuespillerne fikk servering i 95 prosent av tilfellene. (Buvik og Baklien 2006)

* En liknende testkjøp-undersøkelse fra Storbritannia viser at 83 prosent av kjøpsforsøkene endte med suksess (Hughes et al 2013)

* En undersøkelse fra Nederland fant at 86 prosent av skuespillerne fikk kjøpe alkohol (Gosselt et al 2013)

En gruppe britiske forskere kom til en liknende konklusjon: Loverket og opplæringstiltak er utilstrekkelig hvis det ikke støttes av håndheving. De etterlyser klare kriterier for beruselse, systematisk håndheving av regelverket, høy oppdagelsesrisiko og klare sanksjoner - men også politisk vilje til å støtte håndhevingen av regelverket (Graham et. al 2013).

Prikke-praksis under lupen, Stavanger Aftenblad, 22. mai 2014

Forslaget om å inndra skjenkebevillingen for Champs i en hel måned, har gjort det nødvendig for rådmannen å dokumentere alle inndragninger siden 2005. (...)

Advokat Svein Kjetil Lode Svendsen representerer Champs og eierselskapet Kjelleren AS i saken. Han reagerer på et tilsynelatende misforhold mellom reaksjon og antall prikker. Han viser blant annet til at utestedet Karma fikk tre ukers inndragning i september i fjor. På det tidspunkt var Karma oppe i hele 14 prikker. Nylig fikk Cementen én ukers inndragning, da stedet hadde fått åtte prikker i boka. (...)

Rådmannen i Stavanger er ikke enig med advokaten, og hevder i et ferskt notat at det ikke er antall prikker som er avgjørende, men mer hvor alvorlig de enkelte overtredelser anses.



Mange mindreårige får kjøpt eller servert alkohol

Alkoholloven fastslår at det er ulovlig å selge eller skjenke alkohol til noen under 18 år. SIRUS har flere ganger foretatt testkjøp med 18-åring som ser unge ut for alderen. Selv om det kan være vanskelig å vurdere alderen til ungdom eksakt, kan man forvente at i ungdommene i tvilstilfeller blir spurt om legitimasjon. 18-åringene som deltok i testkjøpene blir beskrevet som «barnslig utseende» - med andre ord slik at de i det minste burde bli spurt om legitimasjon. Resultatene avdekker imidlertid at «barnslig utseende 18-åring» får kjøpt alkohol i rundt halvparten av tilfellene uten å måtte vise legitimasjon.

Alkoholovens bestemmelser

§ 1-5. Aldersgrenser

Salg, skjenking eller utlevering av alkoholholdig drikk gruppe 3 må ikke skje til noen som er under 20 år.

Salg, skjenking eller utlevering av alkoholsvak drikk og alkoholholdig drikk gruppe 1 og 2 må ikke skje til noen som er under 18 år.

§ 8-11. Forbud mot salg, utlevering og skjenking til rusmiddelpåvirkede personer

Det er forbudt å selge, utlevere eller skjenke alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, eller skjenke alkoholholdig drikk på en slik måte at vedkommende må antas å bli åpenbart påvirket.

Flere andre undersøkelser bekrefter at mange mindreårige forsøker - og lykkes - med å kjøpe alkohol i dagligvarebutikker og på skjenkesteder.

I artikkelen «Beruselsens kilder - hvordan ungdom skaffer seg alkohol» undersøkte Rossow m.fl. (2005) hvordan mindreårig ungdom skaffer seg alkohol. Studien viste at nesten halvparten av de mindreårige som drakk alkohol hadde kjøpt drikkevarer på ordinære salgs- eller skjenkesteder det siste året. Ungdommene hadde i gjennomsnitt skaffet seg alkohol 11 ganger i løpet av de 12 siste månedene. I snitt foregikk rundt 2,5 av disse kjøpene i butikker eller på utesteder. Ikke overraskende kjøpte 16-17-åringene oftere alkohol på ordinære salgs- og skjenkesteder enn 13-14-åringene. En stor andel av alkoholen 16-17-åringene drakk var kjøpt på ordinære salgs- og skjenkesteder.

Rossow m.fl. (2007) har kartlagt andelen mindreårig ungdom i ulike aldersgrupper som har forsøkt å kjøpe alkohol på henholdsvis butikker, utesteder og Vinmonopolet, og andelen «vellykkede» kjøpsforsøk. Vi har gjengitt et utdrag av tabellen under.

Tabell 1 Ungdoms kjøp av alkohol på butikk, utested og vinmonopol

	13-14 år	15-16 år	17 år
<i>Øl/rusbrus i butikk</i>			
Andel som har forsøkt å kjøpe	14,2	18,6	24,1
Andel av kjøpsforsøk som ikke er avvist	45	51	63
<i>Alkohol på utested</i>			
Andel som har forsøkt å kjøpe	10,1	15,2	29,1
Andel av kjøpsforsøk som ikke er avvist	69	72	83
<i>Alkohol på Vinmonopolet</i>			
Andel som har forsøkt å kjøpe	3,2	4	4,6
Andel av kjøpsforsøk som ikke er avvist	53	56	72

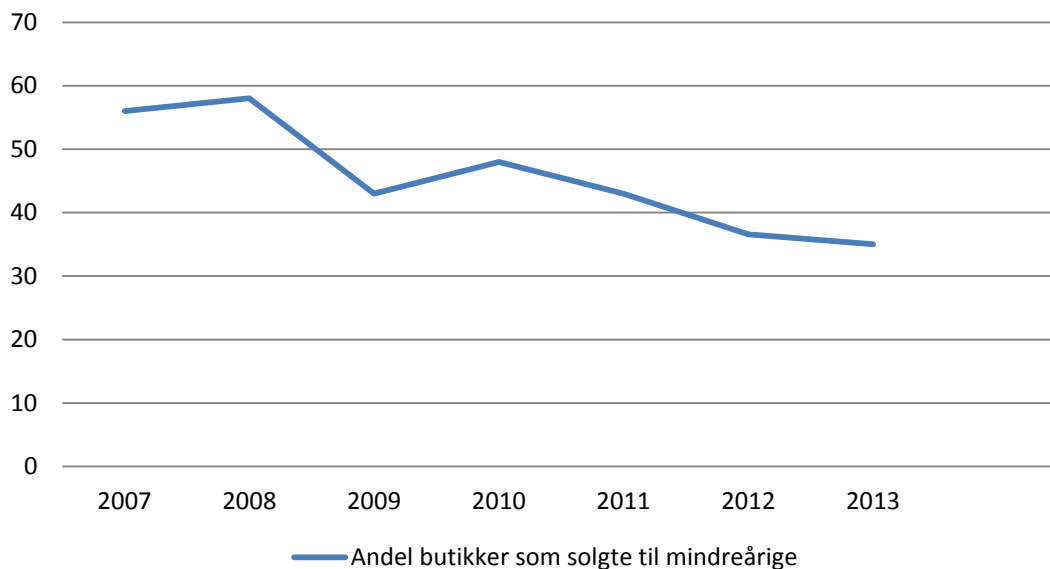
Kilde: Rossow m.fl. 2007

I en liknende studie fikk 18-åringene som så unge ut for alderen kjøpe øl uten å bli bedt om legitimasjon i nesten halvparten av 460 forsøk i Finland og Norge. Suksessraten var vesentlig lavere i de statlige monopolutsalgene enn i andre butikker (Rossow, Jarlsson og Raitasalo, 2008).

Ungdomsorganisasjonen Juvente har siden 2007 dokumentert at mange butikker selger alkohol til mindreårige helt ned i 13-14-årsalderen. I årets undersøkelse solgte 35 prosent

av butikkene alkohol til ungdom under 18 år uten å spørre om legitimasjon. Situasjonen har imidlertid bedret seg fra de første kontrollene da over 50 prosent av butikkene solgte til mindreårige (www.skjenkekontrollen.no).

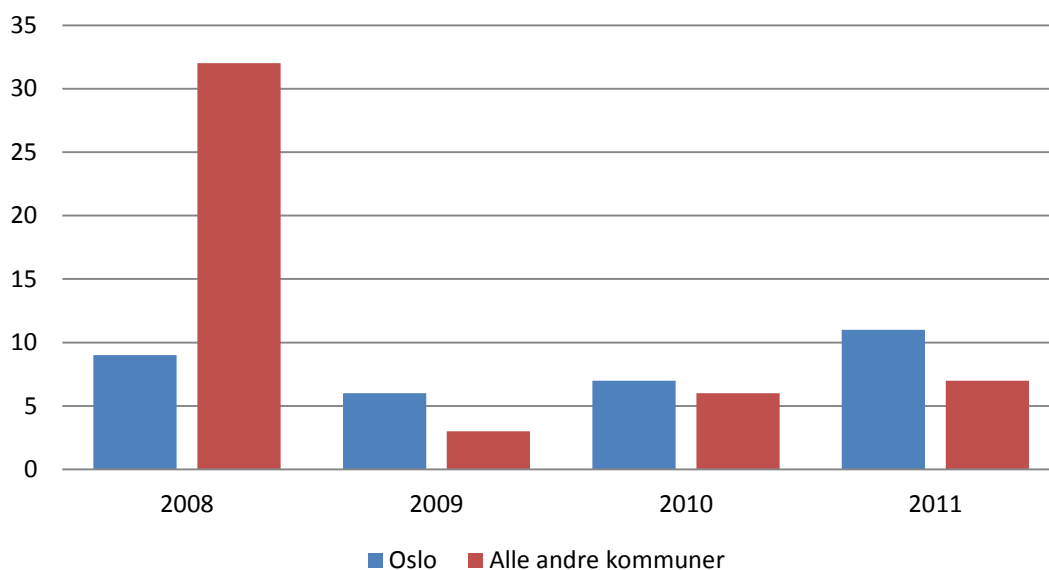
Figur 2 Andelen butikker som solgte alkohol til mindreårige (prosent)



Kilde: Juvente 2013

Selv om SIRUS' undersøkelser tyder på at både overskjenking og servering til mindreårige er vanlig, ble det bare rapportert om overskjenking i to prosent av de 5402 skjenkekontrollene i Oslo i 2011 (Buvik og Baklien 2012b). Av de drøyt 1200 skjenkebruddene på landsbasis i 2011 handlet bare 17 om skjenking til mindreårige, og 248 om skjenking til berusede gjester (Rossow udatert). Som Figur 3 viser har det de siste årene vært avdekket mellom 10 og 20 årlige tilfeller av salg til mindreårige. Oslo alene avdekker flere tilfeller av salg til mindreårige enn hele landet for øvrig.

Figur 3 Avdekkede tilfeller av salg av alkohol til mindreårige i butikk - i Oslo og resten av landet



Kilde: Rossow m.fl. 2007

Samfundet finner smutthull, Dusken.no, 25. april 2013

Kommunen ga Samfundet veiledning i hvordan de kunne minske straffen for brudd på alkoholloven.

– Vi har ikke lurt oss unna, men du kan si at vi har utnyttet systemet, sier daglig leder Nora Røkaas Hermansen ved Studentersamfundet.

I forbindelse med UKA-11 ble Samfundet tatt for brudd på alkoholloven. Dette resulterte i at kommunen vedtok å inndra skjenkebevillingen i to uker. På grunn av at inndragsperioden sammenfalt med påske trengte ikke Samfundet å stenge kranene i mer enn to åpningsdager.

(...)

Røkaas Hermansen sier samarbeidet med kommunen har vært godt.(...) Hun forteller at Samfundet ble gjort oppmerksom på at det finnes mange smutthull i loven av juridisk rådgiver Marte Steinsrud Bjørnsen i Trondheim kommune.

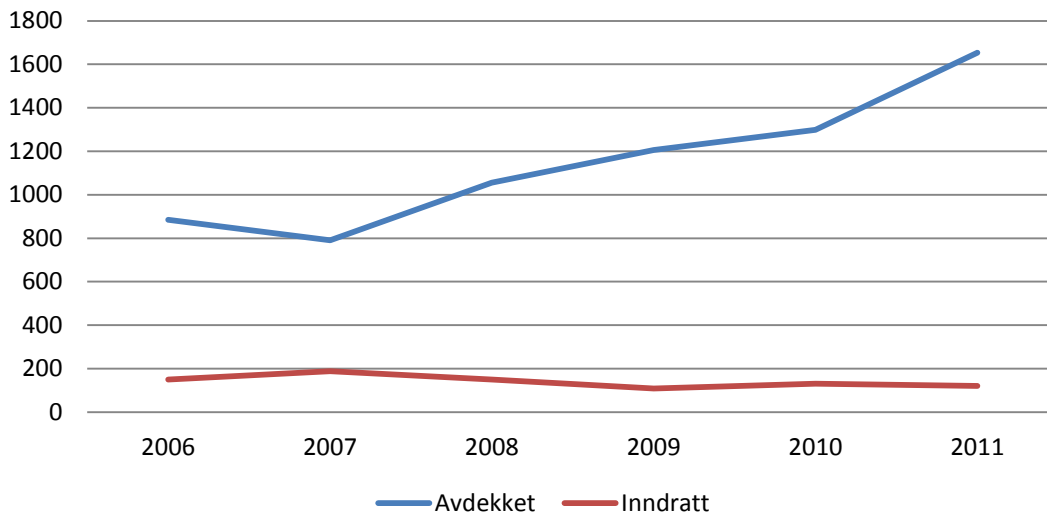
– Hun fortalte meg at man kunne klage, og siden trekke klagen sin. Hun foreslo at vi for eksempel kunne trekke klagen etter 17. mai, slik at inndragningen kom etter at vi hadde stengt for semesteret. Det ville vi vurdert dersom vi ikke hadde vært så heldige med inndragningstidspunktet, sier Røkaas Hermansen



Gapet mellom avdekkede overtredelser og bevillingsinndragelser øker

Figur 4 viser antallet avdekkede lovbrudd på salgs- og skjenkesteder og antall inndratte bevillinger totalt i perioden 2006 til 2011.

Figur 4 Antall avdekkede overtredelser og antall inndragninger totalt (2006-2011)



Kilde: SIRUS 2012

Av figuren fremgår det at avdekkede overtredelser har økt kraftig og ligger mange ganger høyere enn bevillingsinndragelser, som er stabile eller svakt synkende. Figuren gir imidlertid et skjevt bilde, ettersom svært mange avdekkede overtredelser er av mindre alvorlig art.

Mister bevillingen i 21 dager, Grimstad Adressetidende, 16. oktober 2010

Etter å ha brutt alkoholloven tre ganger på under ett år var det ingen bønn for Skyline Disco. De mister skjenkebevillingen i 21 dager.

Kontrollnemnda for alkoholomsetning behandlet torsdag det nye skjenkebruddet på diskoteket. Rådmannen hadde på forhånd skrevet en meget streng og bekymringsfull saksinnstilling for politikerne der han mente at denne gangen måtte det reageres strengt. Dette er tredje gang på under ett år at utestedet blir klaget inn for nemnda.(...)

Før politikerne skulle fatte sitt vedtak hadde Vidar Nordbø fra Skyline vært oppe på rådhuset tidligere på dagen og levert et brev. Der ber diskoteket om nåde for feilen som oppstod den skjebnesvangre natten i juli.(...)

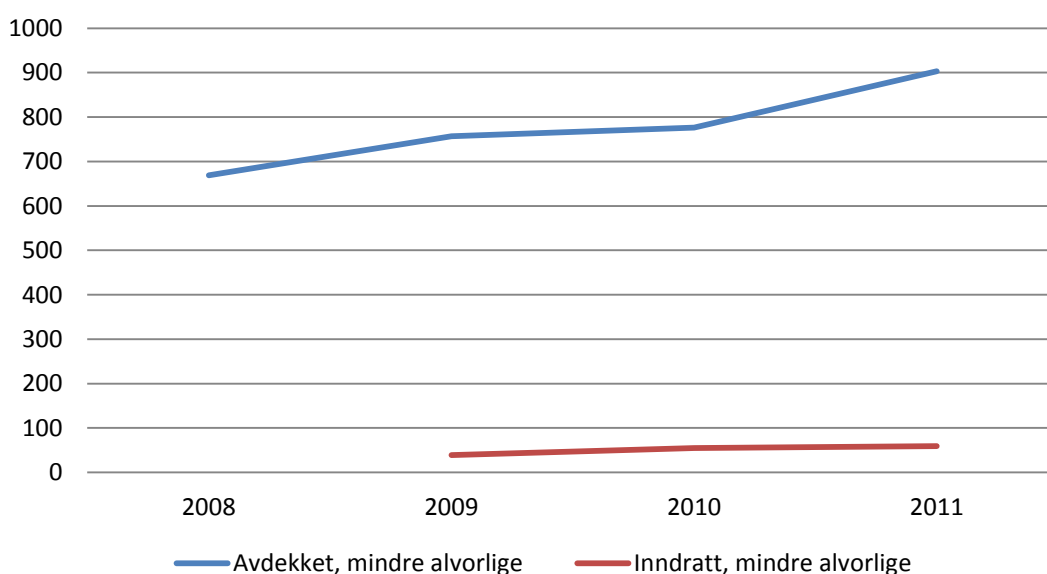
Nordbø ba i tillegg om at hvis de absolutt måtte få en inndragning, om dette kunne skje i januar. Dette syntes nemnda var en god idé, og bifalt dette enstemmig.



Skjenkeovertrædelser

Antallet avdekkede overtrædelser på skjenkesteder har økt markant, fra 890 i 2008 til 1208 i 2011 (SIRUS 2012). Økningen skyldes hovedsakelig mindre alvorlige overtrædelser som er lett synlige og dokumenterbare, uavhengig av kontrolltidspunkt (brudd på reklamereglene, mangler ved internkontrollen osv.). Figur 5 viser at selv om antallet mindre alvorlige overtrædelser har økt, har antallet bevillingsinndragelser som følge av slike regelbrudd vært relativt stabilt

Figur 5 Avdekkede mindre alvorlige overtrædelser og inndragninger på skjenkesteder



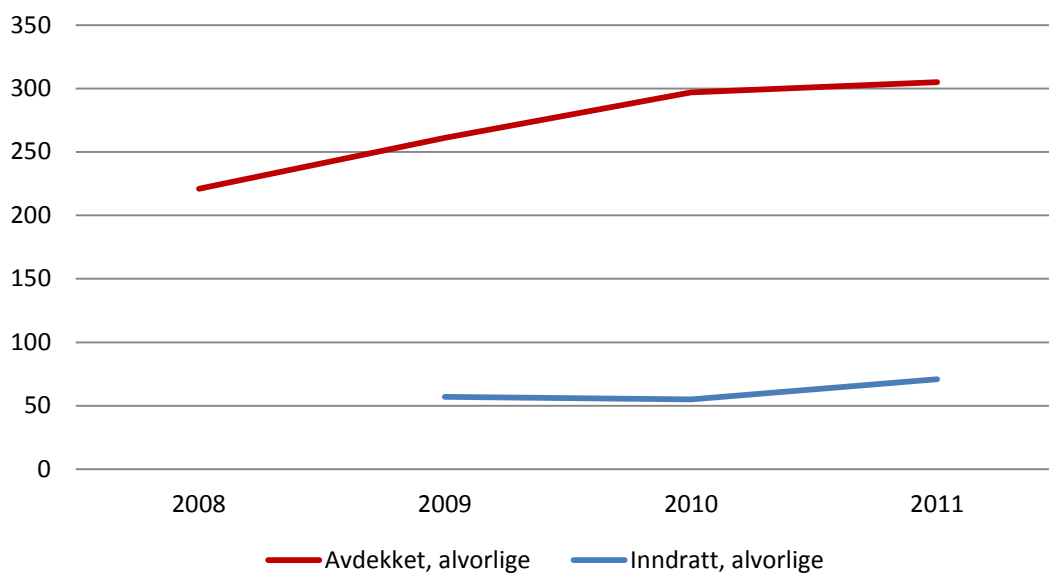
Kilde: SIRUS 2012

Antall alvorlige overtrædelser (skjenking til mindreårig, skjenking til åpenbart påvirket og skjenking utover tillatt skjenketid) har økt fra 221 til 305. Økningen skyldes at man avdekker flere tilfeller av skjenking til åpenbart påvirkede personer, mens avdekkede tilfeller av skjenking til mindreårige har blitt mer enn halvert i perioden (fra 40 i året til under 20). En rekke undersøkelser viser imidlertid at mindreårige relativt ofte får kjøpe alkohol både på salgs- og skjenkesteder (Rossow m.fl. 2005, Rossow m.fl. 2007, www.skjenkekontrollen.no).

Mens antallet alvorlige overtrædelser på skjenkesteder har økt, har antallet bevillingsinndragelser ligget relativt stabilt på et langt lavere nivå (Figur 6). I 2011 var det over fire ganger så mange skjenkeovertrædelser som antall bevillingsinndragelser. Ser vi på

skjenking til åpenbart påvirket kunde var det nesten fem ganger så mange avdekkede overtredelser som bevillingsinndragelser.

Figur 6 Avdekkede alvorlige overtredelser og inndragninger på skjenkesteder

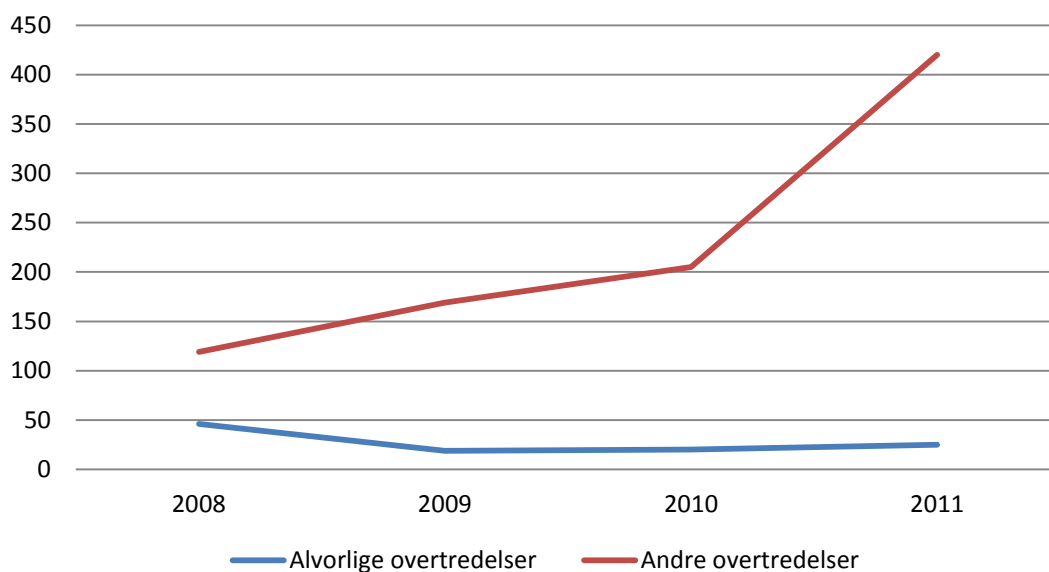


Kilde: SIRUS 2012

Salgsovertredelser

På salgssteder har antall avdekkede lovbrudd blitt mer enn doblet, fra 165 i 2008 til 445 i 2011, en enda tydeligere tendens enn på skjenkestedene. Figur 7 viser at antall avdekkede alvorlige overtredelser har gått noe ned, mens mindre alvorlige overtredelser har økt kraftig. Antall avdekkede salg til mindreårige har blitt mer enn halvert fra 2008 til 2011.

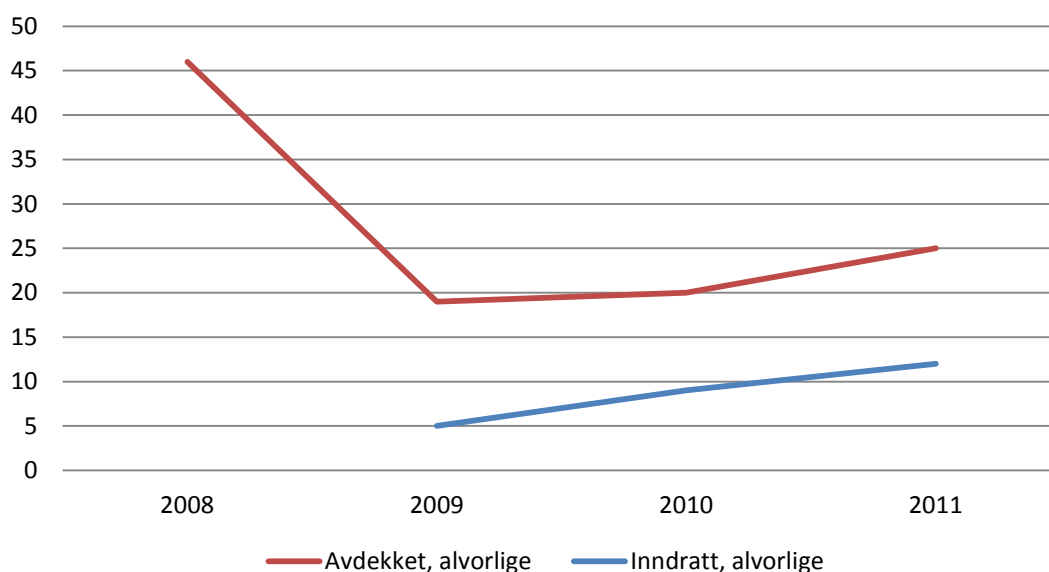
Figur 7 Alvorlige og andre overtredelser - salg



Kilde: SIRUS 2012

Figur 8 viser at differansen mellom alvorlige overtredelser og inndratte bevillinger er langt mindre enn på skjenkesteder. Til gjengjeld er antall avdekkede alvorlige overtredelser så lavt at det i seg selv gir grunn til bekymring. I 2011 sto Oslo kommune for samtlige av de totalt 11 inndragelsene som følge av alkoholsalg til mindreårige. Ingen andre kommuner inndro bevillinger på grunn av alkoholsalg til mindreårige dette året. Økningen i mindre alvorlige overtredelser ser ikke ut til å ha ført til flere bevillings-inndragelser.

Figur 8 Avdekkede alvorlige overtredelser og inndragninger - salg



Kilde: SIRUS 2012

Hvorfor er dette et problem?

Salg og skjenking til mindreårige medfører forhøyet risiko for skader og ulykker. Mindreårige har begrenset erfaring med alkohol og også vanskeligere for å vurdere risiko. En fersk studie fra SIRUS (Pape 2014) viser for eksempel at et stort antall tenåringsjenter utsettes for seksuelle overgrep i fylla. Vinmonopolet har flere år på rad i en undersøkelse stilt ungdom spørsmål om ulike opplevelser i forbindelse med alkohol. I aldersgruppen 15-20 år oppga en av fem i 2014 å ha fått uønsket seksuell oppmerksomhet. I aldersgruppen 21-25 var tallet en av tre.

Problemene knyttet til alkohol og uteliv handler i liten grad om de kroniske skadevirkningene av alkohol, men mer om akutte skader som vold, ulykker og ordensforstyrrelser.

Sammenhengen mellom alkohol og vold er godt dokumentert. En stor andel av voldsutøvere og -ofre er påvirket av alkohol. Politiet i Oslo og Trondheim rapporterer at drøyt halvparten av anmeldte voldsutøvere er alkoholpåvirket (Grytdal & Meland 2011, Politiet 2010) og studier fra legevakt og akuttmottak viser at et flertall av ofrene er alkoholpåvirket. (Rossow 2013)

Skjenkesteder ser ut til å være en risikosone for alkoholrelatert vold. Både norsk og internasjonal forskning viser at vold forekommer relativt ofte på, eller i tilknytning til, skjenkesteder. Enkelte studier finner også at en økning i alkoholkonsumet på utesteder gir en større økning i vold enn en tilsvarende økning i alkoholkonsumet privat (Rossow 2013).

Sammenhengen mellom alkohol og vold i utelivet har sannsynligvis flere forklaringer. Noe av årsaken er trolig knyttet til kjennetegnene ved utelivet. En stor andel av gjestene på skjenkesteder er i aldersgruppen med størst sannsynlighet for å bli involvert i voldsepisoder generelt. Ofte er mange mennesker samlet på et lite område, det er konkurranse om oppmerksomhet, sjekking, sjalusi og køer. Men det handler sannsynligvis også om beruselse. Beruselse øker tilbøyeligheten til aggresjon, særlig når man utsettes for provokasjon. Man kan også anta at beruselse svekker kommunikasjonsferdighetene,

Alkoholrelatert vold i Oslo og Trondheim

I overkant av en fjerdedel av den politianmeldte volden i Oslo sentrum finner sted på skjenkesteder. I Midtbyen i Trondheim er andelen hele 47 prosent (Grytdal & Meland 2011, Politiet 2010).

En studie viser at ett av fire volds ofre som kommer til legevakten i Oslo ble skadet på et skjenkested, i tillegg kom de som var skadet i køen eller i nærheten av et skjenkested (Rossow 2013).

øker risikoen for å feiltolke situasjoner og reduserer evnen til å se konsekvensene av handlinger (Rossow 2013).

Sammenhengen mellom skjenkesteder og alkoholrelatert vold gjenspeiler seg også i en rekke studier som finner at innskrenking av skjenketiden fører til reduksjon i vold og andre problemer, mens en utvidelse av skjenketiden fører til økning (Rossow & Nordström 2012, Rossow 2013).

Skader på tredjeperson

Det mest utbredte problemet ved alkohol er ikke skadene som kan ramme drikkeren, men plaging og skading av andre mennesker. Internasjonal forskning i de senere år har vist at for hver person som får problemer av egen drikking, er det mange som plages eller skades av fulle mennesker. En hovedgrunn til å begrense alkoholforbruket er derfor hensynet til andre.

Hvor mange ofre dreier det seg om? Vi har ikke forskning som gir nøyaktige tall for hver enkelt kommune. Imidlertid kan en landsdekkende studie fra SIRUS gi et inntrykk av hvor omfattende problemet er. Dersom kommunene følger landsgjennomsnittet, vil antall voksne som plages av andres fylleatferd i løpet av ett år være slik:

Tabell 2 Anslått antall som plages av berusede personer i kommuner av ulik størrelse

Antall voksne i kommunen	3 000	10 000	50 000	200 000
Plaget på offentlig sted	452	1 514	7 552	30 208
Plaget på privat sted	222	740	3 701	14 803
Fysisk skadet	94	314	1 572	6 287
Ødelagt klær eller liknende	144	480	2 399	9 595
Utskjelt	429	1 429	7 149	28 598
Vært redd	364	1 213	6 065	24 258
Blitt holdt våken	636	2 121	10 604	42 416
Minst én av de nevnte	1 200	4 000	20 000	80 000

Kilde: Rossow og Hauge (2004)/Hans Olav Fekjær

Noen flere menn enn kvinner rammes av vold (59 prosent menn, 41 prosent kvinner). De andre formene for plaging/skading nevnt ovenfor rammer flere kvinner enn menn.

Denne undersøkelsen kartla situasjonen for voksne. I tillegg er det selvsagt mange barn som plages av voksnes drikking, men det er vanskelig å gi et godt anslag.

Folkehelseinstituttet anslo imidlertid i 2011 at rundt 90 000 barn har foreldre med et såpass alvorlig alkoholmisbruk at det sannsynligvis går ut over hverdagen (Torvik og Rognmo 2011).

Hvem kontrollerer kontrollene?

Ifølge alkoholloven skal det årlig gjennomføres i snitt minst tre kontroller per bevilling. Det er imidlertid ingen som har ansvar for å påse at dette blir gjort. Vårt regionale råd, Actis - Oslo og Akershus, har i en årrekke fulgt opp kommunene i sin region ved å be om tall på gjennomførte kontroller. I 2009 var det bare 6 av 22 kommuner som hadde gjennomført de lovpålagte kontrollene. I 2010 var situasjonen noe bedre, men fremdeles brøt halvparten av kommunene alkoholloven (NRK 2011). De siste årene oppgir de fleste kommunene at de gjennomfører de lovpålagte kontrollene. Utviklingen tyder på at det har hjulpet at organisasjonen har satt lys på kommuner som svikter, men manglende kontroller har aldri fått andre konsekvenser enn oppmerksomhet i pressen. Siden 2013 har Actis - Oslo og Akershus i tillegg fulgt opp kommuner i Østfold og Hedmark. Også her ser det ut til at bevisstheten om kommunens ansvar for kontroll er mangelfull.

Kontrollrutinene i kommunene er svært varierende, noe som vises tydelig i antall avdekkede overtredelser. To studier av salgs- og skjenkekontroll i henholdsvis Skien, og Porsgrunn og Bamble (Bryn 2009a og b) avdekker store mangler i kommunenes kontroller - både når det gjelder lovens minimumskrav til antall kontroller, og kvaliteten (kontrollrutiner og oppfølging). Siden 2004 er det avdekket svært få brudd på alkoholloven i de tre kommunene, og kun et mindretall har ført til inndragelse av bevilling. Rapportene konkluderer blant annet med et behov for skjerpede kontrollrutiner og bedre opplæring av kontrollørene. Rapporten peker på flere forbedringspunkter ved kommunenes kontroller: målretting, tidspunkt, antall kontrollører, rutiner under kontroll og rapportering. Veilederen utgitt av Helsedirektoratet i desember 2012 gir generelt gode anbefalinger på flere av disse områdene.

Oslo kommune har de siste årene avdekket flere tilfeller av alkoholsalg til mindreårige enn alle andre kommuner til sammen. Dette henger sammen med at Oslo kommune har langt mer effektive kontrollrutiner i dagligvarebutikker enn andre kommuner - både når det gjelder målretting, tidspunkt, gjennomføring og rapportering.

Få kontroller i kombinasjon med mangelfulle rutiner gjør at sannsynligheten for at overtredelser oppdages blir liten. Det er positivt at flere kommuner retter kontrollene mot «problemsteder» og særlig skjenkesteder, men dette kan innebære at dagligvarebutikker kontrolleres mindre hyppig.

Helsedirektoratet anbefaler følgende tiltak for å styrke kvaliteten på kontrollen:

- Kartlegge utelivet og fordele kontrollene på grunnlag av kjente risikoforhold ved det enkelte salgs- og skjenkestedet
- Målrette kontrollene, dvs. planlegge og utføre kontrollene på rett sted til rett tid
- Bruke gode og riktige kontrollmetoder for å avdekke avvik
- Bruke minimum to kontrollører på alle skjenkekontroller
- Bruke minimum to kontrollører på alle målrettede salgskontroller
- Sørg for at kommunens saksbehandlere deltar på kontroll
- Samordne kontroller med andre instanser eller andre kommunale tjenester
- Utstrakt samarbeid med politiet
- Skape felles forståelse og likt syn hos alle aktørene på hvor grensen for avvik går
- Bedre kvaliteten på rapportene

Kilde: Helsedirektoratet: Veileder i salgs- og skjenkekontroll (2012) IS-2038

Studiene av overskjenking i Trondheim, Bergen og Oslo (Buvik og Baklien 2006, 2012 a og b) har gjennomgående vist at overskjenking lettest skjer den siste timen av skjenketiden. Flere kontroller på kveldstid er et nødvendig skritt på veien, men med dagens vorspielkultur er det kanskje ikke tilstrekkelig. Det må også foretas kontroller i tiden like før stengetid. Det er grunn til å tro at kontrollene vil avdekke langt flere grove brudd på alkoholloven, og særlig overskjenking, ved at flere kontroller gjennomføres den siste timen.

Actis mener: Behov for nasjonale standarder

I alkohollovens formålsparagraf heter det at målet med loven er «å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære». Dette forutsetter at kommunene fører en salgs- og skjenkepolitikk som vektlegger helse- og sosialpolitiske hensyn, som kontrollerer at bestemmelsene følges og som sanksjonerer overtredelser av regelverket.

Representanter for salgs- og skjenkenæringen har ved flere anledninger uttalt at det ikke må være et mål i seg selv å inndra flest mulig bevillinger. Det er Actis enig i. Målet må være å forhindre at overskjenking og salg til mindreårige forekommer. Men bevillingsinndragelser er et svært viktig virkemiddel for å nå dette målet, og det er derfor viktig at kommunene inndrar en bevilling når det avdekkes mange eller grove brudd på alkoholloven. I dag inndras det generelt svært få bevillinger i forhold til antall brudd. Det kan føre til at respekten for loven og dens allmennpreventive effekt svekkes, at useriøse aktører får konkurransefortrinn og at overskjenking og salg og skjenking til mindreårige dermed øker.

På grunn av det store gapet mellom avdekkede overtredelser og bevillingsinndragelser, særlig alvorlige overtredelser på skjenkesteder, mener Actis det er behov for normerte regler for sanksjoner og økte krav til kontrollvirksomheten. Det er viktig at en større andel av de grove eller gjentatte overtredelsene fører til sanksjoner, og at det blir større grad av likebehandling og forutsigbarhet for bransjen på tvers av kommunegrensene. Dette vil styrke den allmennpreventive effekten av kontrollene og gi et mer rettferdig system.

Et prikkssystem gjør at mindre brudd også kan få konsekvenser, men aller helst bør effekten være at driften strammes opp slik at man unngår gjentakelser og inndragning. Actis støtter det foreliggende forslaget til endring i alkoholregelverket som legger opp til nulltoleranse for skjenking og salg til mindreårige, og at rommet for formildende omstendigheter er snevert. Særlig viktig forslaget om at det går tre år før prikkene slettes.

Prikkssystemet vil ikke fjerne behovet for skjønn i saksbehandlingen, verken hos kontrollørene eller hos sanksjonsmyndighetene. Man må fremdeles vurdere hva som utgjør «forsvarlig drift» eller hvor man setter grensen for «beruset» (Baklien 2014). Et normert kontroll- og sanksjonssystem vil imidlertid være et viktig tiltak for å sikre mer ensartet behandling av brudd på regelverket, og gi salgs- og serveringsstedene mer forutsigbare regler å forholde seg til på tvers av kommunegrensene. Det vil dessuten gjøre jobben

lettere for kontrollører og redusere saksbehandlingen i formannskapet eller kommunestyret.

Bestemmelsene i alkoholloven skal forhindre alkoholrelaterte problemer for en tredjepart, slik som støy, utrygghet og vold. Det er ofte kommunene og skattebetalerne som blir sittende med regningen for kontroll og opprydding. Regelverket legger også særlig vekt på å beskytte mindreårige fordi ungdom er spesielt sårbare for fylleskader, vold, ulykker og andre negative opplevelser. Alkoholloven gir kommunene en sentral rolle i arbeidet med å begrense vårt største rusproblem: fylla. Det er viktig at kommunene tar dette ansvaret på alvor.

Litteratur

- Baklien, Bergljot (2014) Endringer i alkoholloven.
<http://www.kommunetorget.no/Aktuelt/Endringer-i-alkoholloven-----konsekvenser-i-kommunene-om-prikkbelastning-og-overtredelser/>
- Bryn, M.D. (2009a) Når kontrollene ikke virker. Om hindringer for god salgs- og skjenkekontroll i Porsgrunn og Bamble
- Bryn, M.D. (2009b) Når kontrollene ikke virker. Om hindringer for god salgs- og skjenkekontroll i Skien.
- Buvik og Baklien (2006) Skal det være noe mer før vi stenger? Evaluering av Ansvarlig Vertskap i Trondheim, SIRUS-rapport 4-2006.
http://www.sirus.no/filestore/Import_vedlegg/sirusrap.4.06.pdf
- Buvik og Baklien (2012a) Testkjøp på serveringssteder i Oslo sentrum. SIRUS.
http://www.sirus.no/filestore/Import_vedlegg/Vedlegg_publicasjon/Testkjop_serveringssteder_oslosentrum_host2012.pdf
- Buvik og Baklien (2012b) Fri flyt - Bartenderes møte med berusede gjester. SIRUS-Rapport nr. 1/2012.
http://www.sirus.no/filestore/Import_vedlegg/Vedlegg_publicasjon/sirusrap.1.12.pdf
- Gosselt, JF et al (2013) One more beer? Serving alcohol to pseudo-intoxicated guests in bars. Alcohol Clin Exp Res, 2013 Jul;37(7): 1213-9.
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23432105>
- Graham, K., Miller, P., Chikritzhs, T., Bellis, M. A., Clapp, J. D., Hughes, K., Toomey, T. L. and Wells, S. (2013), Reducing intoxication among bar patrons: some lessons from prevention of drinking and driving. Addiction. doi: 10.1111/add.12247
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/add.12247/abstract>
- Grytdal, V., & Meland, P. (2011). Vold i Oslo 2009 - en analyse av voldsanmeldelser fra 2. halvår 2009. Oslo: Oslo politidistrikt.
- Helsedirektoratet (2012) Veileder i salgs- og skjenkekontroll. IS-2038
- Hughes, Karen et al (2013) Does legislation to prevent alcohol sales to drunk individuals work? Measuring the propensity for night-time sales to drunks in a UK city. Journal of epidemiology and community health.
<http://jech.bmj.com/content/early/2014/01/03/jech-2013-203287.full>
- Juvente (2007) Skjenkekontrollen. Kontrollrapport 2007 www.skjenkekontrollen.no
- Juvente (2008) Skjenkekontrollen. Kontrollrapport 2008 www.skjenkekontrollen.no
- Juvente (2009) Skjenkekontrollen. Kontrollrapport 2009 www.skjenkekontrollen.no
- Juvente (2010) Skjenkekontrollen. Kontrollrapport 2010 www.skjenkekontrollen.no
- Juvente (2011) Skjenkekontrollen. Kontrollrapport 2011 www.skjenkekontrollen.no
- Juvente (2012) Skjenkekontrollen. Kontrollrapport 2012 www.skjenkekontrollen.no
- Juvente (2013) Skjenkekontrollen. Kontrollrapport 2013 www.skjenkekontrollen.no
- Lauritzen og Baklien (2007) Overskjenking i Bergen - en oppfølgingsevaluering av Ansvarlig vertskap i Bergen. SIRUS rapport nr. 5/2007
http://www.sirus.no/filestore/Import_vedlegg/sirusrap.5.07.pdf
- NRK (2011). Én av to kommuner bryter alkoholloven
<http://www.nrk.no/ostlandssendingen/mange-kommuner-bryter-alkoholloven-1.7910964>
- Pape, Hilde (2014). Sexual assault while too intoxicated to resist: a general population study of Norwegian teenage girls. BMC Public Health 2014, 14:406

- Politiet. Vold i Midtbyen 2010. Trondheim: Sør-Trøndelag politidistrikt, 2010.
- Rossow, Ingeborg og Hauge, Ragnar (2004) Who pays for the drinking? Characteristics of the extent and distribution of social harms from others' drinking. *Addiction* 99, 1094-1102
- Rossow, Ingeborg, Pape H., Storvoll, E. (2005) Beruselsens kilder - hvordan ungdom skaffer seg alkohol. *Tidsskrift for Den norske legeforening* 2005; 125; 1160-2
- Rossow, Ingeborg, Storvoll, E., Pape H. (2007) Håndheves aldersgrensene for å få kjøpt alkohol? *Tidsskrift for Den norske legeforening* 2007; 127:1510-2
- Rossow, Ingeborg, Jarlsson, Thomas og Raitasalo, Krisimarja (2008) Old Enough for a Beer? Compliance with minimum legal age for alcohol purchases in monopoly and other off-premise outlets in Finland and Norway. *Addiction* 2008 Sep; 103(9): 1466-73
- Rossow og Norström (2012) The impact of small changes in bar closing hours on violence. The Norwegian experience from 18 cities. *Addiction* 2012, 107 (3): 530-537
- Rossow, Ingeborg (2013) Skjenking, vold og forebyggende tiltak. <http://www.kommunetorget.no/Halvards-hjerne/Planlegging/Kronikk-og-debatt-2/Skjenking--vold-og-forebyggende-tiltak/> (Nedlastet mars 2014)
- Rossow, Ingeborg (udatert). Skjenkepolitikk på lokalt nivå. <http://www.kommunetorget.no/Halvards-hjerne/Planlegging/Kronikk-og-debatt-2/Skjenking--vold-og-forebyggende-tiltak/Skjenkepolitikk-pa-lokalt-niva/> Lest februar 2014.
- Skretting, Astrid, Karl Erik Lund og Elin K. Bye (2014) Rusmidler i Norge 2013. SIRUS-Rapport nr. 1/2014. http://sirus.no/Rusmidler+i+Norge+2013.E2x322-8_Bp77BFv3TR9D6CJ1K2yn3dVPL28nMhPLZB9MtLY05hRLU2h.ips
- SIRUS (2012). Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2012. http://www.sirus.no/filestore/Import_vedlegg/Vedlegg_publicasjon/Kommunenesforvaltningavalkoholloven2012.pdf
- SIRUS RusStat. www.statistikk.sirus.no
- Torvik, Fartein Ask og Kamilla Rognmo (2011). Barn av foreldre med psykiske lidelser eller alkoholmisbruk: omfang og konsekvenser. Folkehelseinstituttet, rapport 2011/4.

Dette notatet sammenfatter en rekke studier og undersøkelser av kommunenes forvaltning av alkoholloven. Gjennomgangen avdekker flere problemstillinger:

- Regelbrudd avdekkes, men får sjelden konsekvenser
- Gapet mellom antallet avdekkede overtredelser og bevillingsinndragelser øker
- Overskjenking og salg og skjenking til mindreårige er utbredt
- For få kontroller
- Lite konsekvent behandling av lovbrudd
- Behov for et normert kontrollsystem som sikrer mer ensartet behandling av regelbrudd

I 2013 sendte Helse- og omsorgsdepartementet et forslag om innføring av et prikkssystem for brudd på skjenkelovgivningen ut på høring. Saken ligger til behandling i departementet.

Forslaget legger opp til normerte regler for kontroll og sanksjoner for brudd på alkoholloven, blant annet gjennom et felles system for prikkbelastning. Dette skal gi større grad av likebehandling og forutsigbarhet på tvers av kommunegrensene, styrke den allmennpreventive effekten av kontrollene og sikre like reaksjoner på grove eller gjentatte overtredelser av regelverket.

Actis støtter prinsippet om lokal kontroll over salgs- og skjenkepolitikken, men mener det er på tide å innføre en nasjonal standard som ivaretar behovet for kontroll og sikrer en mer ensartet og forutsigbar behandling av brudd på alkoholloven.