

Kommunenes forvaltning av alkoholoven 2011

SIRUS – Statens institutt for rusmiddelforskning

Innhold

1. INNLEDNING	3
1.1 Datagrunnlag	3
1.2 Kategorisering av alkoholholdig drikk	4
2. KOMMUNALE SALGSBEVILLINGER	5
2.1 Ulike typer salgssteder	7
2.3 Vinmonopol	8
3. KOMMUNALE SKJENKEBEVILLINGER	9
3.1 Antall skjenkebevillinger	9
3.2 Ulike typer av skjenkebevillinger	11
4. REGULATORISKE FORHOLD	12
4.1 Kommuner uten salgs- og skjenkebevillinger	12
4.2 Tak på antall salgs- og skjenkebevillinger	13
4.3 Salgs- og skjenketider	14
4.4 Vilkår knyttet til salgs- og skjenkebevillinger	16
4.5 Avslag på søknader om salgs- og skjenkebevilling	17
5. KONTROLL	18
5.1 Gjennomføring av kontrollen	18
5.2 Antall kontroller	19
5.3 Avdekkede overtredelser	20
5.4 Inndragninger	21
6. KOMMUNALE HANDLINGSPLANER	22
7. OPPSUMMERING	23

1. Innledning

I følge alkoholloven kan drikke med over 2,5 prosent alkohol bare selges og skjenkes av en som har fått tildelt særskilt bevilling. I hovedsak har kommunene beslutningsmyndigheten for slike bevillinger. Den enkelte kommune tildeler bevillinger og regulerer dem ut fra alkoholovens rammer. Samtidig er det kommunenes ansvar å føre kontroll med at bevillingene drives i henhold til lov og forskrift. Denne rapporten handler om hvordan kommunene forvalter denne oppgaven.

Undersøkelsen som rapporten bygger på har fått navnet "Kommunenes forvaltning av alkoholloven", og har vært gjennomført hvert år siden 1989. Resultatene er presentert i de årlige statistikkpublikasjonene, "Kommunenes rusmiddelarbeid", i 1996 og 1997, og i "Kommunenes forvaltning av alkoholloven" i 1998, 1999 og 2000. Fra 2001 er data presentert som nettrapport på SIRUS sin hjemmeside.

De fleste tabellene er gjengitt i selve rapporten, mens enkelte kun finnes et eget tabellvedlegg. I dette vedlegget er også noen av tabellene fra rapporten gjengitt med opplysninger for flere år. Både tabellvedlegget og et dokument med noen oversikter på kommunenivå, er lagt ut på nettet¹

1.1 Datagrunnlag

Opplysningene er samlet inn ved hjelp av et spørreskjema hvor kommunene blir bedt om å angi situasjonen ved utgangen av foregående år. Denne rapporten viser dermed hvordan kommunene forvaltet alkoholloven i 2010.

De fleste spørsmålene har vært gjentatt siden 1989, noe som gir mulighet til å sammenligne resultatene over tid. Samtidig har enkelte nye spørsmål kommet til. Særlig ble en del spørsmål lagt til etter lovendringene i 1997. Nytt i årets spørreskjema er spørsmål om hvorvidt kommunene ga advarsler til salgs- og skjenkebevillinger hvor det var avdekket overtredelser, og eventuelt hvor mange slike de ga i 2010.

Svarprosenten har hvert år ligget på mellom 93 og 99 prosent, men er i år noe lavere. Det var 44 av 430 kommuner som ikke svarte, noe som gir en svarprosent på 90. For kommuner som ikke har svart, har vi valgt å bruke noen av opplysningene som ble oppgitt sist de svarte². For de fleste vil det denne gangen være data fra 2009, men for noen er det brukt data fra tidligere år. Stort sett dreier det seg om mindre kommuner hvor det ikke er grunn til å tro at det har skjedd store endringer fra et år til et annet. Bakgrunnen for at vi gjør det på denne måten er at vi slik kan videreføre noen av tidsseriene, men det innebærer samtidig at det er en viss upålitelighet i de presenterte data.

I tillegg må det bemerkes at vi vet lite om hvilken rolle respondenten i kommunen har med hensyn til forvaltningen av alkoholloven, og hvor mye tid og energi som brukes på å frambringe mest mulig korrekte svar. En følge av det er at det på generelt grunnlag er knyttet noe usikkerhet til opplysningene vi mottar fra kommunene, og at endringer fra et år til et annet derfor må leses med denne usikkerheten i tankene.

¹ www.sirus.no

² I årets rapport gjelder dette bare opplysningene om antall salgs- og skjenkebevillinger.

1.2 Kategorisering av alkoholholdig drikk

I 2005 ble det gjort en rekke endringer i alkoholloven som blant annet innebar en ny inndeling av alkoholholdig drikk. Inntil da ble de gruppert etter hvorvidt de betegnes som øl, vin eller brennevin. Fra 2005 er drikkevarerne inndelt i tre grupper etter alkoholstyrke:

Fra og med 2005	2004 og tidligere
Gruppe 1 (all drikk over 2.5 til og med 4.7 volumprosent alkohol)	Øl
Gruppe 2 (all drikk over 4.7 til og med 22 volumprosent alkohol)	Sterkt øl, vin, brennevin under 22 volumprosent
Gruppe 3 (all drikk mellom 22 og 60 volumprosent alkohol)	Brennevin

De kommunale **salgs**bevillingene gir bare anledning til å selge alkoholholdig drikk gruppe 1, da det bare er Vinmonopolet som kan selge drikkevarer i gruppe 2 og 3. Det er imidlertid den enkelte kommune som behandler søknader fra Vinmonopolet om etablering av utsalgssted, og initiativet til å opprette vinmonopol kan også komme fra kommunen. De kommunale **skjenke**bevillingene gis med anledning til å skjenke alkoholholdig drikk gruppe 1, gruppe 1 og 2 eller all alkoholholdig drikk.

I denne rapporten brukes i hovedsak de overnevnte kategoriene når det henvises til ulike typer av alkoholholdig drikk.

2. Kommunale salgsbevillinger

Alkoholloven § 1-4 definerer salg som "overdragelse av alkoholholdig drikk til forbrukere for drikking utenfor salgsstedet". Den enkelte kommune bestemmer hvem som skal få bevilling til å selge, og kan også bestemme hvordan salget skal foregå, for eksempel i dagligvarebutikk eller ølmonopol. Som nevnt er det også kommunen som behandler søknader fra Vinmonopolet. Slik spiller kommunen også en sentral rolle med hensyn til å regulere tilgjengeligheten av alkoholholdig drikk gruppe 2 og 3. I følge alkoholloven § 3-1 er det imidlertid ikke tillatt å åpne for vinmonopolutsalg uten at det også gis bevilling for salg av alkoholholdig drikk gruppe 1.

Tabell 1 viser utviklingen av antall salgssteder for alkohol i Norge fra 1980. Kategorien "vin" viser til en ordning hvor kommuner etablerte vinmonopol som bare hadde lov til å selge vin. Den ordningen opphørte i praksis i 1986. Kategorien "all slags øl" innbefatter sterkøl (over 4,7 prosent alkohol), som fra 1993 bare ble tillatt å selge på Vinmonopolet.

Tabell 1

Salgssteder fordelt på bevillingskombinasjon, 1980 -2010

År*	Vinmonopolutsalg	Vin	Alt slags øl	Alkoholholdig drikk gruppe 1	Totalt
1980	87	5	1 768	2 869	4 729
1985	92	1	1 877	3 128	5 098
1990	106	0	1 722	3 239	5 067
1995	112	0	.	4 524	4 636
2000	140	0	.	4 413	4 554
2001	156	0	.	4 430	4 586
2002	176	0	.	4 325	4 501
2003	188	0	.	4 299	4 487
2004	195	0	.	4 361	4 556
2005	198	0	.	4 314	4 512
2006	211	0	.	4 281	4 492
2007	222	0	.	4 230	4 452
2008	239	0	.	4 176	4 415
2009	248	0	.	4 188	4 436
2010	259	0	.	4 176	4 435

*I tabellvedlegget er det opplysninger for alle årene mellom 1980-2000
Salgssteder for kun lettøl er ikke tatt med.

Fra 1. mars 1993 ble sterkøl bare tillatt solgt fra AS Vinmonopolet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, AS Vinmonopolet og Statens institutt for rusmiddelforskning

Det totale antall salgssteder for alkohol økte i perioden 1980-1990, men har etter det sunket gradvis. Det har blitt flere vinmonopolutsalg, men antallet salgssteder for alkoholholdig drikk gruppe 1 har sunket slik at det totale antall er redusert med rundt 15 prosent de siste 20 årene. Reduksjonen kan imidlertid ikke tilskrives en mer restriktiv praksis i det kommunale bevillingssystemet, men skyldes i

all hovedsak en nedgang i antall dagligvarebutikker. Tallene for de siste årene viser tegn til en viss utflating av nedgangen.

Tabell 2

Salgssteder for alkoholholdig drikk gruppe 1, fordelt på fylke 2000-2010

Fylke	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Østfold	224	214	220	205	205	190	193	201	192	187	186
Akershus	285	286	285	283	277	280	298	284	294	294	288
Oslo	395	424	402	402	396	367	357	361	346	360	394
Hedmark	228	206	214	203	207	204	201	199	189	189	183
Oppland	255	246	237	229	244	238	231	230	225	248	213
Buskerud	223	220	213	216	209	211	206	203	200	197	197
Vestfold	150	150	145	148	151	150	145	149	147	148	148
Telemark	190	185	181	181	180	168	175	179	163	159	160
Aust-Agder	128	128	128	124	125	132	123	120	118	116	120
Vest-Agder	152	156	163	165	162	165	165	153	156	159	160
Rogaland	302	316	308	316	306	302	315	318	314	312	317
Hordaland	450	436	407	404	423	423	413	416	406	404	403
Sogn og Fjordane	160	171	170	160	177	175	171	168	171	171	163
Møre og Romsdal	274	275	265	276	297	311	300	286	295	286	293
Sør-Trøndelag	262	258	253	249	245	261	252	244	239	243	240
Nord-Trøndelag	156	144	147	148	148	153	150	146	137	138	137
Nordland	279	303	304	292	306	297	295	286	291	297	293
Troms	190	192	179	186	187	180	179	178	181	173	177
Finnmark	110	120	115	112	116	107	112	109	112	107	104
Totalt	4 413	4 430	4 336	4 299	4 361	4 314	4 281	4 230	4 176	4188	4176

Tabell 2 viser at det siden 2000 totalt sett har vært en nedgang i antall salgssteder for øl og rusbrus, men at antallet de tre siste årene har vært stabile. Innad i hvert fylke er det noe mer variasjon, hvor Oslo har hatt størst oppgang de siste årene.

2.1 Ulike typer salgssteder

Alle kommuner har i dag salg av alkoholholdig drikk gruppe 1, og i de fleste kommuner selges dette i dagligvarebutikk. Kommunene kan imidlertid beslutte at alkohol skal selges gjennom såkalte "ølmonopol" i privat eller kommunal regi, eller de kan gi bevilling til andre spesialordninger, eksempelvis at et bryggeri kan drive eget utsalg.

Tabell 3

Salgssteder for alkoholholdig drikk gruppe 1, fordelt på type salgssted og fylke, 2010

Fylke	Dagligvare- butikker	Privat drevet ølmonopol	Privat ølutsalg	Andre typer salgssted	Totalt
Østfold	181	0	4	1	186
Akershus	281	0	2	5	288
Oslo	385	0	4	5	394
Hedmark	180	0	2	1	183
Oppland	206	0	2	5	213
Buskerud	192	0	1	4	197
Vestfold	145	0	1	2	148
Telemark	154	0	2	4	160
Aust-Agder	118	0	1	1	120
Vest-Agder	159	0	1	0	160
Rogaland	312	0	5	0	317
Hordaland	396	0	0	7	403
Sogn og Fjordane	160	1	2	0	163
Møre og Romsdal	290	0	1	2	293
Sør-Trøndelag	239	0	1	0	240
Nord-Trøndelag	135	0	2	0	137
Nordland	280	6	6	1	293
Troms	172	0	1	4	177
Finnmark	101	0	0	3	104
Total	4086	7	38	45	4176

Som tabell 3 viser, går de aller fleste salgsbevillinger, over 98 prosent, til dagligvarebutikker. Ordningen med ølmonopol, enten kommunalt eller privat drevet, finnes i stadig færre kommuner. At det er monopolutsalg på øl innebærer at det er egne utsalg for øl, og at det ikke finnes i dagligvarebutikkene, men en kommune kan ha flere slike utsalg. I 2009 ble det siste kommunalt drevne ølmonopolet avviklet, som var i Hareid i Møre og Romsdal. Førde i Sogn og Fjordane oppga at de i 2010 hadde ett privat drevet ølmonopol, mens Fauske og Vefsn i Nordland hadde tre hver.

"Private ølutsalg" viser i de fleste tilfeller til salgssteder som drives av bryggerier. I 2010 oppga 31 kommuner at de til sammen hadde 38 slike bevillinger. Det er usikkert hvilke ordninger "andre typer salgssteder" viser til. Noen av de aktuelle kommunene oppgir at det dreier seg om salgssteder knyttet til hytte/campingutleie

Myndighet til å utstede salgsbevilling er i utgangspunktet lagt til kommunestyret, men i følge alkoholloven er det åpning for å delegere til et annet politisk organ, til administrasjon eller til en interkommunal sammenslutning. Over 90 prosent av kommunene rapporterte at det var kommunestyret, formannskapet eller et annet politisk organ som tildelte salgsbevillinger i 2010. Blant de resterende var det vanlig at forvaltningen, gjennom rådmannen, hadde denne myndigheten.

2.3 Vinmonopol

Alkoholholdig drikk med mer enn 4.7 prosent alkohol kan bare selges av Vinmonopolet, men bevilling gis av kommunene. Tidligere fastsatte departementet hvor mange vinmonopolutsalg det skulle være på landsbasis, men denne ordningen opphørte i 2005. Fra da av har Vinmonopolet selv avgjort om det skal søkes bevilling i en bestemt kommune.

Tabell 4
Vinmonopolutsalg fordelt på fylke 2000 - 2010

Fylke	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Østfold	6	6	7	7	7	7	9	10	10	10	10
Akershus	14	16	18	18	19	19	19	19	21	21	22
Oslo	19	20	20	21	21	22	23	24	24	25	26
Hedmark	6	6	7	8	9	9	9	10	10	11	12
Oppland	5	7	7	8	8	9	10	11	13	14	16
Buskerud	6	7	8	8	9	9	9	9	11	12	13
Vestfold	6	6	6	6	6	6	6	6	8	8	9
Telemark	6	6	8	8	8	8	9	10	11	11	11
Aust-Agder	3	4	5	6	6	6	6	6	6	6	6
Vest-Agder	4	4	5	5	5	5	6	7	8	9	9
Rogaland	8	9	10	11	11	11	11	11	11	13	15
Hordaland	11	15	17	18	18	19	19	19	19	20	20
Sogn og Fjordane	4	5	7	7	7	7	8	9	10	10	10
Møre og Romsdal	7	8	9	10	10	10	13	14	16	17	17
Sør-Trøndelag	8	9	10	12	13	13	15	16	16	16	17
Nord-Trøndelag	5	5	5	6	7	7	7	7	8	8	9
Nordland	9	10	12	13	14	14	15	16	17	17	17
Troms	7	7	8	9	9	9	9	10	11	11	11
Finnmark	6	6	7	7	8	8	8	8	9	9	9
Totalt (total)	140	156	176	188	195	198	211	222	239	248	259

Kilde: AS Vinmonopolet

Som vi ser har antallet vinmonopolutsalg økt i samtlige fylker det siste tiåret. Siden tusenårsskiftet har økningen vært i gjennomsnitt 10,8 utsalg i året. Den første selvbetjente butikken åpnet i 1999, og i løpet av første halvdel av 2011 ble de siste utsalgene med disk bygget om til selvbetjente butikker.

3. Kommunale skjenkebevillinger

De langt fleste skjenkebevillinger gis av kommunene, men enkelte er også statlige, jf alkoholoven § 1-7: "Bevilling for salg og skjenking gis av kommunene med mindre det gis statlig bevilling". Statlige bevillinger omfatter bl.a. skjenking på innenlands fly, tog og skip³ og i Forsvarets befalsmesser. Disse omtales ikke i denne rapporten.

3.1 Antall skjenkebevillinger

Med skjenking menes salg for drikking på stedet (alkoholoven § 1-4, annet ledd). En skjenkebevilling angir hvilken alkoholholdig drikk som kan serveres. Den kan gjelde alkoholholdig drikk gruppe 1, alkoholholdig drikk gruppe 1 og 2 eller all alkoholholdig drikk (gruppe 1, 2 og 3). Det kan ikke gis bevilling for gruppe 3 uten at det også gis for gruppe 1 og 2.

I spørsmålet om antall skjenkebevillinger presiseres det at antallet ikke skal innbefatte bevillinger gitt til deltakere i sluttet selskap (alkoholoven § 4-2, annet ledd), statlige bevillinger (alkoholoven § 5-2 og § 5-3), ambulerende bevillinger (alkoholoven § 4-5) eller bevillinger gitt for en bestemt del av året eller for en bestemt anledning (alkoholoven § 1-6, tredje ledd).

Tabell 5

Skjenkesteder/skjenkebevillinger* fordelt på bevillingskombinasjon 1980-2009

År**	Gruppe 1 høyst 4,7 vol%	Gruppe 2 høyst 22 vol%	Gruppe 3 høyst 60 vol%	Totalt
1980	600	1 247	592	2 439
1985	524	1 732	863	3 119
1990	377	2 467	1 730	4 574
1995	207	2 589	2 512	5 308
2000	104	1 939	4 312	6 355
2001	86	1 808	4 653	6 547
2002	98	1 771	4 889	6 758
2003	59	1 741	5 198	6 998
2004	48	1 349	5 695	7 092
2005	47	1 409	5 668	7 124
2006	94	1 259	5 910	7 263
2007	74	1 223	6 035	7 332
2008	72	1 259	5 899	7 230
2009	61	1 202	6 061	7 324
2010	42	1 171	6 163	7 376

* Fra 2008 ble kommunene bedt om å oppgi antall skjenkebevillinger, mens de tidligere ble spurt om skjenkesteder. Det gjør at tallene for 2008 og senere ikke er direkte sammenlignbare med tidligere år.

** I tabellvedlegget er opplysninger for alle årene mellom 1980-2000.

Note: Skjenkesteder for kun lettøl, korttids- og ambulerende bevillinger er ikke tatt med.

Statistikken omfatter også skjenkesteder på turist-og høyfjellshoteller, som inntil 1997 hadde statlig bevilling

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens institutt for rusmiddelforskning

³ Det dreier seg om skip som er kollektive transportmidler og cruiseskip på turer med flere dagers varighet, jf alkoholoven § 5-2.

Tabellen viser noe svingning (rundt 1 prosent) de siste fem årene, men det er så minimalt at det ikke er grunnlag for å si om det dreier seg om reelle variasjoner eller om det handler om unøyaktigheter i datagrunnlaget. Den relative stabiliteten de siste årene kan likevel stå i kontrast til den vedvarende økningen i antall skjenkesteder fram til langt ut på 2000 – tallet. Siden 1980 har det vært nesten en tredobling - fra 2 439 til 7 376 i 2010, men de siste årene gir inntrykk av en viss utflatning. Når det gjelder type bevillinger, ser vi en dreining mot at de langt fleste bevillinger gis med anledning til å servere de sterkere alkoholdrikkene. I 1980 ga i underkant av 25 prosent av bevillingene anledning til å servere brennevin, mens i 2010 gjaldt dette for over 84 prosent. Andel bevillinger som bare omfatter de svakere alkoholdrikkene i gruppe 1, har i samme periode sunket fra ca 22 prosent til i under 1 prosent.

Når det gjelder myndighet til å utstede skjenkebevillinger, er situasjonen tilnærmet lik som med salgsbevillinger. Nesten 90 prosent av kommunene oppga at denne myndigheten er lagt til et politisk organ, fortrinnsvis kommunestyret eller formannskapet, mens de resterende oppga at myndigheten er tillagt forvaltningen, i de fleste tilfeller rådmannen.

Tabell 6

Skjenkebevillinger fordelt på bevillingskombinasjon og fylke, 2010

Fylke	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Totalt
	høyst 4,7 vol %	høyst 22 vol %	høyst 60 vol %	
Østfold	3	59	289	351
Akershus	4	66	371	441
Oslo	0	29	1028	1057
Hedmark	1	35	267	303
Oppland	7	104	353	464
Buskerud	3	51	344	398
Vestfold	2	47	311	360
Telemark	6	46	236	288
Aust-Agder	0	49	139	188
Vest-Agder	2	51	152	205
Rogaland	1	76	379	456
Hordaland	0	153	435	588
Sogn og Fjordane	8	95	188	291
Møre og Romsdal	2	109	262	373
Sør-Trøndelag	1	72	404	477
Nord-Trøndelag	0	14	193	207
Nordland	2	41	458	501
Troms	0	56	191	247
Finnmark	0	18	163	181
Totalt	42	1171	6163	7376

Tabell 6 viser en fylkesmessig oversikt over fordelingen av ulike typer skjenkebevilling. Overfor så vi at andelen skjenkebevillinger som innbefatter brennevin var 85 prosent på landsbasis, mens denne

tabellen viser at det er relativt stor variasjon mellom fylkene. Ytterpunktene er Sogn og Fjordane og Oslo, hvor andelen skjenkebevillinger med brennevin var på henholdsvis 65 og 97 prosent i 2010.

3.2 Ulike typer av skjenkebevillinger

Kommunene blir bedt om å oppgi hvorvidt det gis skjenkebevillinger til andre typer steder enn barer, klubber og restauranter. I 2010 oppga 48 kommuner at de hadde skjenkebevillinger til aldershjem, sykehjem eller eldrecenter, 61 kommuner opplyste om at de hadde skjenkebevillinger på ulike typer av transportmidler (eksempelvis båter som arrangerer lokale turer), mens 76 kommuner oppga at de eksempelvis hadde gitt skjenkebevilling til frisørsalong, bowlinghall og lignende.

4. Regulatoriske forhold

Alkoholloven gir kommunene stor frihet til å regulere salg og skjenking av alkohol. Kommunene fastsetter blant annet hvilke tider det kan selges og skjenkes alkohol, og de kan stille ulike vilkår til utøvelsen av bevillingene. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan kommunene forvalter slike regulatoriske forhold.

4.1 Kommuner uten salgs- og skjenkebevillinger

Alkoholloven gir kommunene mulighet til å forme egen alkoholpolitikk. De kan eksempelvis la være å åpne for noen form for omsetning av alkohol, men fra og med 2002 har det ikke vært noen "hvite" kommuner i Norge.

Tabell 7

Kommuner uten salgs- eller skjenkesteder 1980-2010

År	Antall kommuner	Uten salgssteder	Uten skjenkesteder	Uten salgs- eller skjenkesteder
1980	454	213	111	91
1985	454	142	71	43
1990	448	53	34	13
1995	435	21	12	2
2000	435	4	9	1
2001	435	2	8	1
2002	434	2	9	0
2003	434	0	7	0
2004	434	0	6	0
2005	434	0	6	0
2006	431	0	4	0
2007	431	0	2	0
2008	430	0	5	0
2009	430	0	3	0
2010	430	0	1	0

Som vi ser av tabell 7 var det i 1980 91 kommuner hvor det ikke ble omsatt alkohol. Det utgjorde nærmere 20 prosent av landets kommuner. I 1990 var denne andelen sunket til 12 prosent, og som nevnt var det i 2002 ingen kommuner uten salgs- eller skjenkebevilling. I 2010 var det bare én kommune som oppga at de ikke hadde skjenkebevilling, Meland kommune i Hordaland.

4.2 Tak på antall salgs- og skjenkebevillinger

Noen kommuner har vedtatt at det ikke skal gis mer enn et bestemt antall bevillinger til salg og/eller skjenking (alkoholoven § 1-7a, tredje ledd). Tabell 10 viser utviklingen fra midten av 90-tallet med hensyn til antall kommuner som opererer med et slikt tak.

Tabell 8

Antall kommuner som har satt tak på salgs- eller skjenkebevillinger 1995 - 2010

	Tak på salgsbevilling	Tak på skjenkebevilling
1995	75	80
1996	68	73
1997	62	63
1998	56	63
1999	59	65
2000	46	61
2001	43	48
2002	37	50
2003	38	50
2004	23	34
2005	26	37
2006	25	33
2007	23	34
2008	20	27
2009	17	27
2010	18	30

Som vi ser av tabell 8 har det siden midten av 90-tallet, med unntak for enkelte år, vært en gradvis reduksjon av kommuner med tak på antall salgs- og skjenkebevillinger. I 2010 oppga 18 kommuner at de opererte med et tak på antall salgssteder og 30 kommuner når det gjaldt tak på antall skjenkesteder, en marginal økning fra året før. Som vist i tabell 9 og 10 i tabellvedlegget dreier dette seg for det meste om mindre kommuner, med unntak fra Trondheim, som har tak på antall skjenkebevillinger. Det hører med til bildet at noen kommuner kan ha tak på antall bevillinger innenfor bestemte områder, men ikke et generelt tak for hele kommunen. Vi har imidlertid ikke oversikt over dette.

4.3 Salgs- og skjenketider

Ved endringene av alkoholloven i 1997 ble det innført ”normaltider” og ”maksimaltider” for salg og skjenking av alkohol. Dersom en kommune ikke har gjort egne vedtak som går utover normaltiden, skal den gjelde. Kommunen har også mulighet til å differensiere ved å gi bevillinger med ulike salgs- og skjenketider.

	Salg, alkoholgruppe 1 på hverdager	Salg, alkoholgruppe 1 på lørdag og dager før helligdager	Skjenking, alkoholgruppe 1 og 2	Skjenking, alkoholgruppe 3
Normaltid	08.00 - 18.00	08.00 - 15.00	08.00 - 01.00	13.00 - 24.00
Maksimaltid	08.00 - 20.00	08.00 - 18.00	06.00 - 03.00	13.00 - 03.00

Tidligere ble kommunene spurt om hvorvidt de hadde utvidet eller innskrenket salg og skjenking i forhold til normaltiden. Utviklingen har gått i retning av at flere og flere kommuner har en praksis med utvidet salgs- og skjenketid⁴. Fra og med i fjorårets undersøkelse ble det spurt om hva maksimaltiden var i kommunen ved utgangen av året, altså hvor lenge bevillingshavere hadde anledning til å selge og/eller skjenke alkohol.

Tabell 11

Kommuner fordelt på salgstid for alkoholgruppe 1, 2010

Salgstid på hverdager (N=377)		Salgstid på lørdag og dager før helligdager (N=376)	
Salg til kl:	Antall kommuner	Salg til kl:	Antall kommuner
17:00	2	14:00	1
18:00	23	15:00	32
19:00	3	16:00	4
20:00	349	17:00	0
		18:00	339

Som vi ser av tabellene er det vanlig å ha utvidet salgstid for alkoholgruppe 1. I over 90 prosent av kommunene som oppga salgstiden, kunne alkohol selges til lovens maksimaltid, altså til kl 20:00 på hverdager og til kl 18:00 på lørdager og dager før helligdager.

Kommunene blir også spurt om den maksimale salgstiden i kommunen gjelder for samtlige bevillinger, eller om de har differensiert salgstid. I 95 prosent av kommunene det oppgitt at salgstiden gjaldt for samtlige bevillinger.

⁴ Jmf ”Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2009”.

Når det gjelder tidspunktet for når skjenking av alkohol må stenge, skiller en mellom tider for alkoholgruppe 1 og 2 (øl/”rusbrus” og vin) og for alkoholgruppe 3 (brennevin). Noen kommuner velger å ha ulike tider for ukedager og helg, og disse ble i denne sammenheng bedt om å oppgi maksimal skjenketid for helg.

Tabell 12

Antall kommuner fordelt på skjenketid, 2010

Skjenking til kl:	Alkoholgruppe 1 og 2 (N=374)	Alkoholgruppe 3 (N=368)
00:00	4	35
00:30	1	8
01:00	49	85
01:30	36	26
02:00	191	139
02:30	40	30
03:00	53	45

Som vi ser av tabellen er det langt mindre vanlig at kommunene tar i bruk lovens maksimaltid når det gjelder skjenking enn når det gjelder salg av alkohol. 53 kommuner oppga at de benyttet seg av lovens maksimaltid når det gjelder øl og vin, og 45 når det gjelder brennevin. Det utgjør henholdsvis 14 og 12 prosent av de kommunene vi har opplysninger fra. Rundt halvparten av kommunene som bruker lovens maksimaltid, opererer med differensierte skjenketider, noe som innebærer at ikke alle skjenkesteder kan servere til kl 03:00.

Om det er et lite antall kommuner som bruker lovens maksimaltid, gir de fleste likevel anledning til å skjenke lenger enn lovens normaltid, som er til kl 01:00 for øl og vin og til midnatt for brennevin. 86 prosent av kommunene har utvidet skjenketid for øl og vin og 90 prosent for brennevin. Den vanligste skjenketiden er til 02:00. Dette gjelder halvparten av kommunene for skjenking av øl og vin, og for 38 prosent av kommunene for skjenking av brennevin. Nesten ingen kommuner har vedtatt at serveringsstedene må avslutte skjenkingen tidligere enn lovens normaltid.

Se i tabell 13 i tabellvedlegget for en oversikt over når salg og skjenking av alkohol stenger i de 30 største byene.

4.4 Vilkår knyttet til salgs- og skjenkebevillinger

Alkoholoven § 3-2 og § 4-3 gir kommunene mulighet til å sette vilkår for salgs- og skjenkebevillinger. Det er stor frihet med hensyn til hvilke type vilkår som kan settes. Kravet er at de må være i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler og være begrunnet i alkoholpolitiske hensyn. Det kan både settes generelle vilkår som gjelder alle salgs- og/eller skjenkebevillinger i kommunen og individuelle vilkår for hvert enkelt bevillingsvedtak.

Tabell 14

Kommuner som har stilt vilkår for salg og skjenking av alkohol, 1998-2010

	Salg	Skjenking
1998	13	35
1999	18	65
2000	19	82
2001	20	107
2002	15	102
2003	25	134
2004	22	125
2005	19	120
2006	39	111
2007	28	128
2008	28	123
2009	..	127
2010	..	131

Antallet kommuner som har satt vilkår knyttet til salgsbevillinger økte fra 13 i 1998 til 39 i 2006, for deretter å synke til 28 i 2007 og 2008. Vi har ikke opplysninger om dette for de to siste årene.

Når det gjelder kommuner som stiller vilkår knyttet til skjenkebevillinger, har det vært en markant økning – fra 35 kommuner i 1998 til 131 i 2010. I årets undersøkelse utgjør det litt over en tredjedel av de kommunene vi har opplysninger fra. Det vanligst stilte vilkåret i 2010 var at det skal være ordensvakter på stedet. 84 kommuner oppga at de stilte dette kravet. 51 kommuner oppga at de satte som vilkår at stedet måtte ha en bestemt nedre aldersgrense, mens 35 kommuner satte kursing av ansatte som vilkår. Vi har imidlertid ikke opplysninger om hvor mange av skjenkebevillingene som har disse vilkårene knyttet til seg i de aktuelle kommunene. Det kan dreie seg om alt fra én eller et fåtall til generelt for alle bevillingene i kommunen.

4.5 Avslag på søknader om salgs- og skjenkebevilling

Kommunene har mulighet til å avslå en søknad om salgs- eller skjenkebevilling med hjemmel i alkoholloven bestemmelser om vandelskrav, eller av skjønnsmessige og alkoholpolitiske hensyn.

Tabell 15

Kommuner som har avslått søknader om salgs- og skjenkebevilling, 2001-2010

	<u>Salgsbevilling</u>	<u>Skjenkebevilling</u>
2001	22	73
2002	12	48
2003	12	47
2004	13	62
2005	9	34
2006	9	42
2007	9	53
2008	8	63
2009	8	27
2010	3	40

Tabell 15 viser at det i 2001 var få kommuner som avslo søknader om salgsbevilling, og at det siden er blitt enda færre. For 2010 er det bare 3 kommuner, Oslo, Nedre Eiker og Ballangen, som rapporterte om slike avslag. De rapporterte om til sammen ni avslag hvorav syv var i Oslo. Nedgangen av avslag kan ses i sammenheng med en det svakt synkende antall salgssteder generelt. I de fleste kommuner har det muligens ikke vært søknader om ny salgsbevilling. Når den gjelder skjenkebevillinger var det 40 kommuner som til sammen avslo 80 søknader. En del av kommunene har også oppgitt grunnen til avslagene. 16 kommuner oppga manglende oppfyllelse av krav om økonomisk vandel, 9 oppga klanderverdig forhold i forhold til alkohollovgivningen, 10 lokalpolitiske hensyn og 7 kommuner oppga andre grunner som årsak til avslag.

5. Kontroll

I alkoholoven § 1-9 gis kommunene myndighet til å kontrollere kommunale salgs- og skjenkebevillinger. Kontrollen reguleres etter forskrift av 8.juni 2005 nr.538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv (fra nå: omsetningsforskrift, kapittel 9). Dette kapittelet handler om hvordan kommunene forvalter ulike forhold ved disse bestemmelsene.

5.1 Gjennomføring av kontrollen

Kommunen er ansvarlig for gjennomføringen av kontrollen med salgs- og skjenkebevillingene, og den kan utføres av ansatte i kommunen, engasjerte kontrollører eller av privat selskap engasjert av kommunen.

Tabell 16

Gjennomføringen av salgs- og skjenkekontrollen 1995 - 2010

	Salg		Skjenking	
	Egne kontrollører	Privat selskap/ vaktsselskap	Egne kontrollører	Privat selskap/ vaktsselskap
1995	118	150	115	152
1996	114	187	111	185
1997	112	195	112	193
1998	84	208	85	202
1999	100	215	100	211
2000	73	239	73	241
2001	77	242	77	243
2002	63	253	63	253
2003	65	257	64	257
2004	62	272	61	274
2005	61	269	59	270
2006	66	280	63	282
2007	63	280	62	284
2008	77	295	75	296
2009	64	304	63	299
2010	50	297	48	294

De fleste kommuner engasjerer et privat selskap til å utføre kontrollen med salgs- og skjenkebevillingene. Det har vært en stigende trend så lenge vi har hatt opplysninger om det. Den minimale nedgangen i 2010 må ses i sammenheng med en litt lavere svarprosent enn vanlig. Andelen kommuner med privat selskap er et par prosentpoeng høyere enn året før. I 2010 var den på 77 prosent for salgskontroll og 76 prosent for skjenkekontroll. Blant de kommunene som har egne kontrollører, finner vi flere av de største byene, som Oslo, Bergen og Trondheim.

Det er blitt også blitt vanligere at kommuner samarbeider om kontrollen. De kan samarbeide om å engasjere et vaktsselskap, eller de kan samarbeide gjennom å bruke egne kontrollører som opererer i alle de aktuelle kommunene. I 2010 oppga 117 kommuner at de samarbeidet med andre om kontrollvirksomheten.

229 kommuner oppga at de hadde en ordning som sikret at kontrollørene fikk opplæring. Av de kommunene som oppga mer konkret hvem som sørget for opplæringen, rapporterte 153 at det var et privat selskap, 30 kommunal etat, 13 andre kommuner og 32 "annet".

5.2 Antall kontroller

Alkoholloven pålegger kommunene å kontrollere alle bevillinger minst én gang, samt at det totalt sett skal utføres minimum tre ganger så mange kontroller som det er salgs- og skjenkebevillinger. Kommunene har de siste tre årene blitt spurt om hvor mange salgs- og skjenkekontroller de har utført, men opplysningene vi har mottatt har etterlatt såpass mye tvil at en aggregert fremstilling av tallene har blitt vurdert uforsvarlig⁵. Dette er også situasjonen i årets undersøkelse, men det er mulig å gi en oversikt over de største kommunene.

Tabell 17

Kontroller og bevillinger i 10 av de største bykommunene i 2010

Kommune	Antall kontroller	Antall salgs- og skjenkebevillinger
Oslo	6771	1451
Bergen	1630	478
Trondheim	1187	348
Stavanger	849	258
Kristiansand	440	148
Tromsø	448	135
Sandnes	285	88
Drammen	374	109
Sarpsborg	213	85
Skien	321	91
Totalt	12518	3191

Tabellen viser at det totalt sett ble utført nesten 4 ganger så mange kontroller som det er bevillinger i de 10 største kommunene. Samtlige kommuner bortsett fra Sarpsborg, som gjennomførte 84 prosent av det antall loven pålegger, utførte mer enn tilstrekkelig antall kontroller. Oslo gjennomførte flest kontroller, både i rent antall og i forhold til antall bevillinger. Der ble det i 2010 utført 4,7 ganger på mange kontroller som det er bevillinger. I tabell 18 (i tabellvedlegget) er listen utvidet til de 30 største byene. Den viser blant annet at 6 kommuner lå noe under kravet. De hadde i gjennomsnitt gjennomført 2,5 ganger så mange kontroller som det er bevillinger.

Det er viktig å understreke at disse tabellene bare sier noe om hvorvidt det gjennomføres tilstrekkelig antall kontroller i forhold til lovens krav. De gir noen kvantitative opplysninger, men sier ingenting om kvaliteten på de kontrollene som gjennomføres, om kontrollørene har fått god opplæring, om de er ute på egnede tidspunkt, om de er én eller flere som går sammen osv.

⁵ Jf rapporten, "Kommunenes forvaltning av alkoholoven 2009" – www.sirus.no

5.3 Avdekkede overtredelser

Kontroll av salgs- og skjenkebevillinger skal omfatte alle alkohollovens bestemmelser, tilhørende forskrifter og eventuelle vilkår i bevillingsvedtaket. I undersøkelsen blir kommunene bedt om å oppgi hvor mange overtredelser som ble rapportert i løpet av året.

Tabell 19

Avdekkede overtredelser knyttet til salgs- og skjenkebevillinger 2006 - 2010

	Salg	Skjenking
2006	190 (55 kommuner)	649 (125 kommuner)
2007	183 (54 kommuner)	608 (145 kommuner)
2008	165 (60 kommuner)	890 (151 kommuner)
2009	188 (67 kommuner)	1018 (148 kommuner)
2010	225 (70 kommuner)	1073 (134 kommuner)

I 2010 oppga 70 kommuner at det var avdekket overtredelser knyttet til **salgs**bevillinger. Til sammen rapporterte disse om 225 avdekkede overtredelser, hvorav 13 dreide seg om salg til mindreårige, 7 om salg til åpenbart påvirket kunde, 12 om salg utover tillatt salgstid. De resterende 193 havnet i kategorien "annen type overtredelse" (se tabell 20 i tabellvedlegget). En del kommuner spesifiserte hva disse overtredelsene dreide seg om. Noe som går igjen er at kontrollørene avdekket mangler ved internkontroll og feil plassering av alkoholholdig drikk.

134 kommuner oppga at det var avdekket til sammen 1073 overtredelser knyttet til **skjenke**bevillinger. 28 av disse var skjenking til mindreårig, 235 skjenking til åpenbart påvirket kunde, 34 skjenking utover tillatt skjenketid, 9 tilfeller dreide seg om økonomisk mislighold, mens de resterende 767 ble av kommunene plassert i kategorien "annen type overtredelse" (se tabell 21 i tabellvedlegget). De sistnevnte dreide seg blant annet om brudd på reklamebestemmelsene, at stedet ikke hadde tilstrekkelige alkoholfrie drikker, mangler ved internkontrollsystemet og at åpenbart påvirkede gjester oppholdt seg i lokalet.

Når det gjelder avdekkede overtredelser, har vi bare data tilbake til 2006. Tabellen viser at antall overtredelser knyttet til salgsbevillinger har vært nokså stabilt, med 2010 som det høyeste. Overtredelser knyttet til skjenkebevillinger har hatt en kraftigere økning, og også her er tallet for 2010 det høyeste som er rapportert. Undersøkelsen gir ingen svar på hvorfor det har økt, men det har de siste årene vært kampanjer i regi av Helsedirektoratet rettet mot kontrollvirksomheten i kommunene. Dette kan ha ført til at det gjennomføres flere og mer målrettede kontroller, med flere avdekkede overtredelser som resultat.

Vi vet ikke noe om hvor overtredelsene er avdekket, og dermed heller ikke noe om hvorvidt de er sentrert rundt enkelte bevillinger eller om de er spredt jevnt utover på bevillingene i den enkelte kommune. Det er grunn til å tro at det har innvirkning på temaet i det neste kapittelet, som dreier seg om inndragninger av bevillinger, om det er sånn at de rapporterte overtredelsene er knyttet til noen få steder, eller om det er mange steder som hver har et fåtall rapporterte overtredelser.

5.4 Inndragninger

Kommunene har adgang til å inndra en salgs- eller skjenkebevilling dersom salg eller skjenking ikke har skjedd i samsvar med alkoholloven eller andre bestemmelser som har sammenheng med alkohollovens formål (alkoholloven § 1-8). En inndragning kan gjelde for et kortere tidsrom eller for hele bevillingsperioden.

Det er opp til kommunene å avgjøre hvordan overtredelser av alkoholloven skal sanksjoneres. Noen kommuner har innført et såkalt prikkbelastningssystem, hvor bevillingshaver blir tildelt prikker ved overtredelser, og hvor et visst antall prikker fører til inndragning. I 2006 var det 6 kommuner som hadde et slikt system, i 2007 var det 16, i 2008 økte antallet til 27 mens det de to siste årene har vært 25.

Tabell 22 - Antall kommuner som har inndratt salgs- og skjenkebevillinger og antall inndragninger, 2001-2010

	<u>Salgsbevilling</u>		<u>Skjenkebevilling</u>	
	Antall kommuner	Antall Inndragninger	Antall kommuner	Antall inndragninger
2001	5	6	27	63
2002	8	18	63	93
2003	8	13	41	77
2004	4	15	44	110
2005	8	21	58	94
2006	19	22	59	128
2007	20	35	63	153
2008	13	30	53	120
2009	10	13*	43	96
2010	15	20*	41	110

* Tre kommuner oppga ikke antall inndragninger. Disse er satt til 1.

I 2010 var det 15 kommuner som til sammen inndro minst 20 salgsbevillinger (se note i tabell 22). Av disse var 7 som følge av salg til mindreårige, 2 som følge av salg til åpenbart påvirket kunde og 3 som følge av økonomisk mislighold. De resterende var i kategorien "annen grunn" (se tabell 23 i tabellvedlegget). Hvis vi ser 2000-tallet under ett, er det ingen klare trender å spore. Generelt var det noen flere kommuner som inndro bevillinger i løpet av siste halvdel enn i første halvdel av tiåret, men det er nokså små tall og såpass sterke variasjoner at det ikke er grunnlag for å snakke om klare utviklingstrekk.

I alt 41 kommuner foretok til sammen 110 inndragninger av skjenkebevillinger (tabell 22). Av disse var 11 som følge av skjenking til mindreårige, 37 som følge av skjenking til åpenbart påvirket kunde, 7 for skjenking utover tillatt skjenketid, 23 på bakgrunn av økonomisk mislighold og 10 på grunn av gjentatte brudd på skjenkebestemmelsene. De resterende 22 ble oppgitt som "annen grunn" (se tabell 24 i tabellvedlegget). Tabell 22 viser for øvrig at det har blitt inndradd flere bevillinger på andre halvdel av 2000-tallet sammenlignet med første halvdel. Men også her er det såpass med variasjoner at det ikke er grunnlag for å snakke om klare trender.

Inndragning av bevilling er den sanksjonsmåten loven legger opp til når det avdekkes overtredelser. Det er grunn til å tro at inndragning blir vurdert å være en for streng reaksjon i forhold til mange av de overtredelsene som avdekkes. At det er relativt mange avdekkede overtredelser sammenlignet med hvor mange inndragninger som foretas, kan underbygge en slik antagelse. En stor andel av overtredelsene som avdekkes er også av mindre alvorlig art (jf kapittel 5.3). På denne bakgrunn spurte vi kommunene om de ga advarsler om inndragning. Det viste seg å være en ganske utbredt metode. 71 kommuner oppga at de hadde gitt 204 advarsler om inndragning av skjenkebevilling, mens 20 kommuner oppga at de hadde gitt 35 advarsler om inndragning av salgsbevilling.

6. Kommunale handlingsplaner

Som tidligere nevnt gir alkoholloven kommunene stort spillerom til å føre en alkoholpolitikk tilpasset lokale forhold. Fordi handlingsrommet er stort, er det også et krav at alle kommuner skal ha en alkoholpolitisk handlingsplan (§ 1-7d)⁶. Loven gir ingen direkte anvisninger om hva planen skal inneholde, men i merknadene til loven står det at den bør angi hva som er målet med kommunens alkoholpolitikk og hvilke virkemidler som vil tas i bruk for å oppnå dette. Videre sies det at planen bør konkretisere hvilke tiltak det vil satses på for å oppnå den nasjonale målsettingen om å redusere alkoholforbruket. Det anbefales at den alkoholpolitiske handlingsplanen utarbeides som en del av en helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan. Kommunen er imidlertid ikke pålagt å utarbeide det sistnevnte. Kommunene bes om å rapportere om hvorvidt de har eller holder på å utarbeide slike planer.

For 2010 oppga 204 kommuner at de hadde en alkoholpolitisk handlingsplan og 272 kommuner oppga at de hadde rusmiddelpolitisk handlingsplan. Antallet kommuner som samarbeidet om en felles handlingsplan, såkalt interkommunal handlingsplan, var 32. 20 kommuner hadde verken alkoholpolitisk, rusmiddelpolitisk eller interkommunal handlingsplan i 2010. Summen av disse tallene overstiger antall kommuner, noe som kommer av at mange kommuner har flere typer planer.

⁶ Mer om rusmiddel- og alkoholpolitiske handlingsplaner i Baklien & Krogh (2011) – Prosessen, planen og politikken. Sirius-rapport 2/2011

7. Oppsummering

Gjennom alkoholloven har kommunene stor frihet til å forme sin egen alkoholpolitikk. Denne rapporten gir et bilde av hvordan kommunene forvaltet denne oppgaven i 2010, samt at det gjøres rede for enkelte utviklingstrekk over tid.

Det har vært en gradvis nedgang i antall kommunale **salgs**bevillinger siden midten av 1980-tallet. Det har i det vesentligste dreid seg om en generell nedgang i antall dagligvarebutikker. De tre siste årene har imidlertid antallet vært stabilt. Ordningen med ølmonopol i kommunal regi er i praksis avvirket, men tre kommuner har fortsatt privat drevet ølmonopol.

Antall **skjenke**bevillinger er tredoblet siden 1980, men har i den siste femårsperioden vist tegn til utflatning. Mens det tidligere var vanlig med skjenkebevillinger bare for øl eller for øl og vin, er nå andelen bevillinger med brennevin på landsbasis økt til 84 prosent.

Når det gjelder regulatoriske forhold knyttet til bevillingspraksis, er salgs- og skjenketider av spesiell interesse. Undersøkelsen viser at nesten alle kommuner gir anledning til å selge alkoholholdig drikke gruppe 1 i henhold til lovens maksimaltid, som er til kl 20:00 på hverdager og til kl 18:00 på lørdager og dager før helligdager. Situasjonen er annerledes når det kommer til skjenking. Bare 14 prosent av kommunene rapporterte om skjenking av øl og vin til kl 03:00, som er lovens maksimaltid. I rundt halvparten av disse gjelder maksimaltiden for alle bevillinger, mens i andre halvpart er det differensierte skjenketider. Den vanligste maksimaltiden er kl 02:00, som gjelder i halvparten av landets kommuner.

