

Kommunenes forvaltning av alkoholoven 2010

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	12
4.3 Salgs- og skjenketider	14
4.4 Vilkår knyttet til salgs- og skjenkebevillinger	17
4.5 Avslag på søknader om salgs- og skjenkebevilling	18
5. KONTROLL	19
5.1 Gjennomføring av kontrollen	19
5.2 Antall kontroller	20
5.3 Avdekkede overtredelser	21
5.4 Inndragninger	22
6. KOMMUNALE HANDLINGSPLANER	23
7. OPPSUMMERING	23

1. Innledning

I følge alkoholloven kan drikke med over 2,5 % 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 alkohollovens 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.

Opplysningene som samles inn har også blitt brukt i andre publikasjoner. Det ble i 2002 utarbeidet en større rapport basert på data fra perioden 1996-2000, supplert med kvalitative intervjuer med ansatte i kommunene: "Bevillingssystemet som alkoholpolitisk virkemiddel. En evaluering av endringene i alkoholloven i 1997" (Hauge og Lohiniva 2002). Formålet var å finne ut i hvilken grad endringene hadde forandret bevillingspraksis i kommunene. Kort skissert var hovedkonklusjonen at de målbare endringene i bevillingspraksis var beskjedne etter lovendringene. I 2008 var kommunenes alkoholpolitikk spesialtema i den årlige publikasjonen "Rusmidler i Norge". Artikkelen var i hovedsak basert på data fra den årlige kartleggingen av kommunenes forvaltning av alkoholloven.

De fleste tabellene er gjengitt i selve rapporten, mens enkelte er lagt ut med navn og med en link som tar deg til en fullstendig tabelloversikt. I tillegg er det på nettsiden lagt ut et dokument med noen få oversikter på kommunenivå.

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 2009.

De fleste spørsmålene har vært de samme siden 1989, noe som gir mulighet til å sammenligne resultatene over tid. Samtidig har enkelte spørsmål kommet til. Særlig ble en del spørsmål lagt til etter lovendringene i 1997. I årets spørreskjema forandret vi spørsmålene om salgs- og skjenketider, og som følge av det kan vi denne gangen presentere en mer detaljert oversikt.

Svarprosenten har hvert år ligget på mellom 93 og 99. I år var det 24 av 430 kommuner som ikke svarte, noe som gir en svarprosent på 94. For kommuner som ikke har svart, har vi valgt å bruke noen av opplysningene som ble oppgitt sist de svarte¹. For de fleste vil det denne gangen være data fra 2008, men for noen er det brukt data fra 2007. 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. Likevel innebærer dette at det er en viss upålitelighet i presentasjonene.

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

¹ I årets rapport gjelder dette bare opplysningene om antall salgs- og skjenkebevillinger.

opplysningene vi mottar fra kommunene, og at variasjoner fra et år til et annet derfor må leses med denne usikkerheten i tankene.

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 alkoholholdige drikkevarer gruppert etter hvorvidt de betegnes som øl, vin eller brennevin. Fra 2005 er drikkevarerne inndelt i tre grupper etter alkoholstyrke:

Ny kategorisering	Tidligere kategorisering
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. 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

Alkohollovens § 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 alkohollovens § 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 med over et visst antall innbyggere som tidligere ikke fikk lov til å selge brennevin, 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 % alkohol), som fra 1993 bare ble tillatt å selge på Vinmonopolet.

Tabell 1

Antall salgssteder for alkohol fordelt på bevillingskombinasjon, 1980 -2009

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

Note: 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

Med unntak av en liten økning i 2009, har det totale antall salgssteder for alkohol sunket gradvis de siste 20 årene. Antallet vinmonopolutsalg har økt, men antallet salgssteder for alkoholholdig drikk gruppe 1 har sunket såpass at det totale antallet er redusert med rundt 15 %. Reduksjonen kan imidlertid ikke tilskrives en mer restriktiv praksis i det kommunale bevillingssystemet, men skyldes i all hovedsak en nedgang i antall dagligvarebutikker.

Tabell 2

Antall salgssteder for alkoholholdig drikk gruppe 1, fordelt på fylke 2000-2009

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

Tabell 2 viser at samtidig som det totale antall salgssteder for alkoholgruppe 1 har gått ned de siste 10 årene, har antallet steget i enkelte fylker. Fra 2008 til 2009 ble antallet redusert i de fleste fylker, men en økning i noen av fylkene, bl.a. Oslo og Oppland, bidro til at det totale antall salgssteder viste en svak økning. Det er likevel så minimalt at det kan dreie seg om unøyaktigheter i rapporteringen.

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

Antall salgssteder for alkoholholdig drikk gruppe 1, fordelt på type salgssted og fylke, 2009

Fylke	Dagligvare- butikker	Kommunalt ølmonopol	Privat drevet ølmonopol	Privat ølutsalg	Andre typer salgssted	Totalt
Østfold	182	0	0	4	1	187
Akershus	278	0	0	2	14	294
Oslo	348	0	0	5	7	360
Hedmark	185	0	0	1	3	189
Oppland	241	0	0	1	6	248
Buskerud	192	0	0	2	3	197
Vestfold	146	0	0	1	1	148
Telemark	153	0	0	2	4	159
Aust-Agder	113	0	0	2	1	116
Vest-Agder	158	0	0	1	0	159
Rogaland	305	0	0	7	0	312
Hordaland	393	0	0	0	11	404
Sogn og Fjordane	165	0	1	3	2	171
Møre og Romsdal	282	1	0	1	2	286
Sør-Trøndelag	242	0	0	1	0	243
Nord-Trøndelag	135	0	0	2	1	138
Nordland	283	0	3	8	3	297
Troms	173	0	0	0	0	173
Finnmark	107	0	0	0	0	107
Total	4081	1	4	43	59	4188

Som tabell 3 viser, går de aller fleste salgsbevillinger, over 97 %, til dagligvarebutikker. Ordningen med ølmonopol, enten kommunalt eller privat drevet, finnes i stadig færre kommuner. I 2009 var det bare Hareid i Møre og Romsdal som hadde kommunalt drevet ølmonopol. Dette blir imidlertid nedlagt 1. des. 2010, noe som innebærer at ordningen med kommunale ølmonopol i praksis blir avvirket i Norge. Førde i Sogn og Fjordane og Fauske i Nordland oppgav at de hadde henholdsvis ett og tre privat drevne ølmonopol. I 2008 var det fire kommuner som hadde en slik ordning.

"Private ølutsalg" viser i de fleste tilfeller til salgssteder som drives av bryggerier. I 2009 oppgav 32 kommuner at de til sammen hadde 43 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

I årets undersøkelse spurte vi for første gang om hvilken instans som hadde myndighet til å tildele salgs- og skjenkebevillinger. Når det gjelder salgsbevillinger oppgav 231 at det var kommunestyret, 122 at det var formannskapet og 19 at det var et annet politisk organ. 26 kommuner oppgav rådmannen og 5 at det var et annet forvaltningsorgan.

2.3 Vinmonopol

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

Tabell 4

Antall vinmonopolutsalg fordelt på fylke 2000 - 2009

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

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 per 31.des. 2009 var det bare tre utsalg igjen som solgte over disk.

3. Kommunale skjenkebevillinger

De langt fleste skjenkebevillinger gis av kommunene, men enkelte er også statlige, jf alkohollovens § 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 båt og i Forsvarets befalsmesser. Disse omtales ikke i denne rapporten.

3.1 Antall skjenkebevillinger

Med skjenking menes salg for drikking på stedet (alkohollovens § 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.

Fra og med 2008 ble kommunene spurt om antall skjenkebevillinger, mens de tidligere ble spurt om antall skjenkesteder. Bakgrunnen for at begrepsbruken ble endret, var en oppfatning om at det ville bli mer nøyaktig. Det er nok noe ulik praksis i ulike kommuner, men vi har informasjon om at enkelte kommuner for eksempel gir en enkelt bevilling til et hotell eller konferansesenter, men hvor det skjenkes alkohol på flere steder/lokaler på det aktuelle hotellet/konferansesenteret. Det motsatte, hvor et skjenkested innehar flere bevillinger, for eksempel én for inneservering og én for uteservering, kan også være tilfelle. Vi vurderte det derfor slik at det er større sjanse for at kommunene har full oversikt over antall bevillinger enn over antall steder hvor det skjenkes alkohol. Nedenfor kommenteres hvordan det kan ha påvirket tallene. For enkelthetens skyld vil begrepet *skjenkebevillinger* brukes, selv om det tidligere ble spurt om *skjenkesteder*.

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

Tabell 5

Antall skjenkesteder/skjenkebevillinger* for alkohol med kommunal bevilling fordelt på bevillingskombinasjon 1980-2009

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

* 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.

Note: Skjenkesteder for kun lettøl, korttids- og ambulerende bevillinger er ikke tatt med. Statistikken omfatter også skjenkesteder på turist- og høvfjellshoteller, som inntil 1997 hadde statlig bevilling

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens institutt for rusmiddelforskning

Tabellen viser noe svingning (rundt 1 %) de siste tre 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. Vi kan likevel si noe om utviklingen over tid. Vi ser at det har vært en kraftig økning av antall skjenkebevillinger de siste tiårene - fra 2 439 i 1980 til 7 324 i 2009. Det representerer nesten en tredobling. 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 % av bevillingene anledning til å servere brennevin, mens i 2009 gjaldt dette for over 80 %. Andel bevillinger som bare omfatter de svakere alkoholdrikkene i gruppe 1, har i samme periode sunket fra ca 22 % til i underkant av 1 %.

På spørsmålet om hvem som har myndighet til å tildele skjenkebevillinger i 2009, oppgav 218 at det var kommunestyret, 122 at det var formannskapet og 20 at det var et annet politisk organ. 20 kommuner oppgav rådmannen mens 37 oppgav et annet forvaltningsorgan.

Tabell 6**Antall skjenkebevillinger for alkohol med kommunal bevilling
fordelt på bevillingskombinasjon og fylke 2009**

Fylke	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Totalt
	høyst 4,7 vol%	høyst 22 vol%	høyst 60 vol%	
Østfold	4	63	282	349
Akershus	1	76	385	462
Oslo	1	34	1000	1035
Hedmark	2	34	270	306
Oppland	10	106	357	473
Buskerud	7	54	335	396
Vestfold	2	41	301	344
Telemark	6	40	226	272
Aust-Agder	0	51	141	192
Vest-Agder	2	67	130	199
Rogaland	1	78	382	461
Hordaland	0	147	439	586
Sogn og Fjordane	7	92	182	281
Møre og Romsdal	3	108	268	379
Sør-Trøndelag	1	71	408	480
Nord-Trøndelag	1	26	181	208
Nordland	2	45	440	487
Troms	10	48	188	246
Finnmark	1	21	146	168
Totalt	61	1202	6061	7324

Tabell 6 viser at Oslo har klart flest skjenkebevillinger mens Finnmark har færrest. Sett i forhold til befolkningens mengde i de ulike fylkene, har Oslo 14 % av bevillingene og 12 % av befolkningen, mens Finnmark har 2,3 % av bevillingene og 1,5 % av befolkningen.

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 2009 oppgav 62 kommuner at de hadde skjenkebevillinger til aldershjem, sykehjem eller eldreresenter, 72 kommuner opplyste om at de hadde skjenkebevillinger på ulike typer av transportmidler (eksempelvis båter som arrangerer lokale turer), mens 85 kommuner oppgav at de eksempelvis hadde gitt skjenkebevilling til frisørsalong, bowlinghall, Lavvo 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 er det ingen "hvite" kommuner igjen i Norge.

Tabell 7

Antall kommuner uten salgs- eller skjenkesteder med kommunal bevilling for alkohol 1980-2009

År	Antall Kommuner	Uten salgs- Steder	Uten skjenke- Steder	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

Som vi ser av tabell 7 var det i 1980 91 kommuner hvor det ikke ble omsatt alkohol. Det utgjorde nærmere 20 % av landets kommuner. I 1990 var denne andelen sunket til 12 %, og som nevnt var det i 2002 ingen kommuner uten både salgs- og skjenkebevillinger. I 2009 var det tre kommuner som ikke hadde skjenkebevilling. De aktuelle kommunene er Meland, Siljan og Sørreisa. Undersøkelsen gir ikke opplysninger om hvorfor det ikke er skjenkebevillinger i de nevnte kommunene – om det skyldes et alkoholpolitisk valg eller om det bunner i at ingen har søkt om skjenkebevilling.

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 (alkoholovens § 1-7a, tredje ledd). Tabell 10 viser utviklingen med hensyn til antall kommuner som opererer med et slikt tak har vært fra midten av 90-tallet.

Tabell 8

Antall kommuner som har satt tak på salgs- eller skjenkebevillinger
1995 -2009

	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

Som vi ser av tabell 8 har det, med unntak for enkelte år, vært en gradvis reduksjon av kommuner med tak på antall salgs- og skjenkebevillinger. I 2009 var det 17 kommuner som opererte med et slikt tak på antall salgssteder og 27 kommuner når det gjaldt antall skjenkesteder. 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.

[Tabell 9 – Kommuner med tak på antall salgsbevillinger i 2009](#)

[Tabell 10 – Kommuner med tak på antall skjenkebevillinger i 2009](#)

4.3 Salgs- og skjenketider

Ved endringene av alkoholloven i 1997 ble det innført "normaltider" og "maksimaltider" for salg og skjenking av alkohol. Normaltiden for **salg** er fra kl. 08-18 på hverdager og fra 08-15 på dager før søndager og helligdager. Maksimaltiden er til henholdsvis kl. 20 og kl. 18. Lovens normaltid for skjenking av alkoholholdig drikk gruppe 3, er fra kl 13-24 alle ukedager, mens maksimaltiden er til kl 03. Normal- og maksimaltidene for **skjenking** av alkoholholdig drikk gruppe 1 og 2 er henholdsvis fra kl. 08-01 og fra kl. 08-03 alle ukedager. Det er ikke anledning til å fastsette skjenketider for gruppe 3 som går utover tidene for gruppe 1 og 2 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 salgstider.

Kommunene har inntil i år blitt spurt om de opererer med normaltid for salg og skjenking av alkohol, eller om de har innskrenket eller utvidet tidsrommet hvor dette er tillatt. Utviklingen har gått i retning av at flere og flere kommuner har en praksis med utvidet salgs- og skjenketid². I årets undersøkelse ble det spurt etter hvilken maksimaltid de hadde i kommunen ved utgangen av 2009, altså hvor lenge bevillingshavere hadde anledning til å selge eller skjenke alkohol. Endringen av spørsmålet gjør at tidsserien blir brutt, men på den annen side har vi en mer detaljert oversikt over praksis i kommunene.

Tabell 11

Salgstid for alkoholgruppe 1 på hverdager, antall kommuner, 2009

Salg til kl:	Antall kommuner
16:30	1
17:00	3
18:00	38
19:00	4
20:00	347

Tabell 12

Salgstid for alkoholgruppe 1 på dager før søndag og helligdager, antall kommuner, 2009

Salg til kl:	Antall kommuner
14:00	4
15:00	33
16:00	8
17:00	1
18:00	340

Som vi ser av tabellene er det vanlig å ha utvidet salgstid for alkoholgruppe 1. På hverdager er det i 347 kommuner åpent for salg av øl og rusbrus til lovens maksimaltid, med noen færre på dager før

² Jmf "Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2009".

søndag og helligdager. I en håndfull kommuner stenger salget tidligere enn det loven setter som normalt.

Kommunene blir også spurt om den maksimale salgstiden i kommunen gjelder for samtlige bevillinger, eller om de har differensiert salgstid. I de langt fleste kommunene (378), ble det oppgitt at salgstiden gjaldt for samtlige bevillinger.

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 de ble i denne sammenheng bedt om å oppgi maksimal skjenketid for helg.

Tabell 13

Skjenketid for alkoholgruppe 1 og 2, antall kommuner, 2009

Skjenking til kl:	Antall kommuner
23:00	2
01:00	55
01:30	35
02:00	195
02:30	42
03:00	60

Tabell 14

Skjenketid for alkoholgruppe 3, antall kommuner, 2009

Skjenking til kl:	Antall kommuner
23:00	1
00:00	43
00:30	2
01:00	86
01:30	27
02:00	145
02:30	33
03:00	46

Som vi ser av tabellene er det langt mindre vanlig at kommunene tar i bruk lovens maksimaltid når det gjelder skjenking enn når det gjelder salg av alkohol. 60 kommuner oppgir at det er anledning til å skjenke alkoholholdig drikk gruppe 1 og 2 (øl og vin) til kl 03.00, og i 46 av disse kommunene er det også anledning til å servere alkoholholdig drikk gruppe 3 (brennevin) til kl 03.00. I begge tilfeller er det i rundt halvparten av kommunene differensierte skjenketider, hvor skjenking til kl.03.00 gjelder for et utvalg bevillinger mens andre må stenge tidligere. Vi har ikke oversikt over hvor mange av de stedene som har anledning til å skjenke til kl 03.00, som faktisk benytter seg av muligheten.

De fleste kommunene gir anledning til å skjenke lenger enn lovens normaltid. I halvparten av kommunene som svarte på dette spørsmålet (195), er det anledning til å skjenke alkoholholdig drikk gruppe 1 og 2 til kl 02.00, mens et noe mindre antall (145) oppgir at det er anledning til å skjenke alkoholholdig drikk gruppe 3 til kl. 02.00. Nesten ingen kommuner har vedtatt at serveringsstedene må avslutte skjenkingen tidligere enn lovens normaltid.

[Tabell 15 – Oversikt over når salg og skjenking av alkohol stenger i de 30 største byene, 2009](#)

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 16

Antall og prosent av kommuner som har stilt vilkår for salg og skjenking av alkohol, 1998-2008

	Salg		Skjenking	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
1998	13	3	35	8
1999	18	4	65	15
2000	19	5	82	19
2001	20	6	107	25
2002	15	3	102	24
2003	25	6	134	31
2004	22	5	125	29
2005	19	4	120	28
2006	39	9	111	26
2007	28	6	128	30
2008	28	6	123	29
2009	127	30

Antallet kommuner som har satt vilkår knyttet til salgsbevillinger økte fra 13 i 1998 til 39 i 2006, for deretter å synke til 28 de to siste årene. Vi har ikke opplysninger om dette for 2009.

Når det gjelder kommuner som stiller vilkår knyttet til skjenkebevillinger, har det vært en markant økning – fra 35 kommuner i 1998 til 127 i 2008. Det vanligst stilte vilkåret i 2009 var at det skal være ordensvakter på stedet. 70 kommuner oppgav at de stilte dette kravet. 46 kommuner oppgav at de satte som vilkår at stedet måtte ha en bestemt nedre aldersgrense, mens 26 kommuner satte kursing av ansatte som vilkår.

4.5 Avslag på søknader om salgs- og skjenkebevilling

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

Tabell 17

Antall kommuner som har avslått søknader om salgs- og skjenkebevillinger, 2001-2009

	Salgsbevilling		Skjenkebevilling	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
2001	22	5	73	17
2002	12	3	48	11
2003	12	3	47	11
2004	13	3	62	14
2005	9	2	34	8
2006	9	2	42	10
2007	9	2	53	12
2008	8	2	63	15
2009	8	2	27	6

Tabell 17 viser at det i 2001 var en liten andel som avsto søknader om salgsbevilling, og at andelen deretter er ytterligere redusert. I 2009 var det 8 kommuner, i underkant av 2 %, som fattet vedtak om avslag, og det ble totalt avslått 22 søknader. Bildet er noe annerledes når det kommer til avslag på søknader om skjenkebevillinger, hvor det har vært større variasjon fra år til år – fra 17 % av kommunene i 2001 til 8 % i 2005, til 15 % i 2008 og 6 % i 2009. I 2009 oppgav 27 kommuner at de til sammen hadde avslått 69 søknader. En del av kommunene har også oppgitt grunnen til avslagene. 13 kommuner oppgav manglende oppfyllelse av krav om økonomisk vandel, 23 oppgav klanderverdig forhold i forhold til alkohollovgivningen, 13 kommuner oppgav lokalpolitiske hensyn og 11 kommuner oppgav 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 18

Gjennomføringen av salgs- og skjenkekontrollen 1995 - 2009

	Salgskontroll			Skjenkekontroll		
	Egne kontrollører	Næringsmiddel tilsynet	Privat selskap/vaktselskap	Egne kontrollører	Næringsmiddel tilsynet	Privat selskap/vaktselskap
1995	118	33	150	115	29	152
1996	114	33	187	111	34	185
1997	112	35	195	112	32	193
1998	84	38	208	85	34	202
1999	100	36	215	100	35	211
2000	73	37	239	73	32	241
2001	77	39	242	77	34	243
2002	63	37	253	63	34	253
2003	65	37	257	64	32	257
2004	62	19	272	61	20	274
2005	61	14	269	59	13	270
2006	66	16	280	63	14	282
2007	63	10	280	62	9	284
2008*	77	7	295	75	7	296
2009*	64	..	304	63	..	299

*Antall som svarte "Kontrollen ble ordnet på annen måte": I 2008: Salg: 41, skjenking: 37. I 2009 var antallet 36 på begge.

Kilde: Statens institutt for rusmiddelforskning

Vi ser av tabell 18 at antallet kommuner som ansetter egne kontrollører er redusert, mens antall kommuner som setter ut kontrollen til vaktselskap/privat selskap er fordoblet siden 1995. Blant de kommuner som har egne kontrollører, finner vi flere av de største byene, som Oslo, Bergen og Trondheim. I 2009 var rundt 300 av kommunene som oppgav at de brukte et vaktselskap/privat selskap til å utføre kontrollen med bevillingene. Bildet er tilnærmet likt for salg og skjenking, noe som tyder på at det er de samme kontrollørene som utfører både salgs- og skjenkekontroll.

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 2009 oppgav 117 kommuner at de samarbeidet med andre om slik kontroll.

229 kommuner oppgav at de hadde en ordning som sikret at kontrollørene fikk nødvendig opplæring. Av de kommunene som oppgav mer konkret hvem som sørget for opplæringen, rapporterte 158 at det var vaktsselskap, 31 kommunal etat, 12 andre kommuner og 27 "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. I fjorårets undersøkelse ble kommunene for første gang bedt om å oppgi hvor mange salgs- og skjenkekontroller de utførte i løpet av året. Opplysningene vi mottok etterlot imidlertid så mye usikkerhet at det ville være uforsvarlig å gi en tallmessig fremstilling³. Det samme skjedde til en viss grad i år, men det er mulig å gi en oversikt over de største kommunene.

Tabell 19

Antall kontroller og bevillinger i de 10 største byene.

Kommune	Antall kontroller	Antall salgs- og skjenkebevillinger
Oslo	6723	1395
Bergen	1711	471
Trondheim	1239	343
Stavanger	792	254
Kristiansand	450	144
Fredrikstad	382	144
Tromsø	454	132
Sandnes	295	87
Drammen	382	107
Sandefjord	222	99
Totalt	12650	3176

Tabellen viser at det totalt sett ble utført nesten 4 ganger så mange kontroller som det er bevillinger i de 10 største kommunene. På kommunenivå gjennomførte Oslo flest kontroller, både i rent antall og i forhold til antall bevillinger. Der ble det i 2009 utført 4,8 ganger på mange kontroller som det er bevillinger. Fredrikstad og Sandefjord lå noe under dette og gjennomførte henholdsvis 88 og 75 prosent av det antall kontroller som loven pålegger. I tabell 20 er listen utvidet til de 30 største byene. Den viser blant annet at Tønsberg gjennomførte mer enn 11 ganger så mange kontroller som det er bevillinger, noe som plasserer byen på topp når det gjelder antall kontroller i forhold til antall bevillinger.

[Tabell 20 - Antall kontroller og bevillinger i de 30 største byene i 2009](#)

³ Jmf fjorårets rapport, "Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2009".

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 21

Avdekkede overtredelser knyttet til salgs- og skjenkebevillinger

	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)

I 2009 oppgav 67 kommuner at det var avdekket overtredelser knyttet til **salgs**bevillinger. Til sammen rapporterte disse om 188 avdekkede overtredelser, hvorav 9 dreide seg om salg til mindreårige, 10 til åpenbart påvirket kunde, 14 om salg utover tillatt salgstid og 1 om økonomisk mislighold. De resterende, og langt fleste, havnet i kategorien "annen type overtredelse", og dreide seg blant annet om mangler ved internkontrollen og feil plassering av alkoholholdig drikk.

148 kommuner oppgav at det var avdekket til sammen 1018 overtredelser knyttet til **skjenke**bevillinger. 38 av disse var skjenking til mindreårig, 182 var skjenking til åpenbart påvirket kunde, 41 var skjenking utover tillatt skjenketid og 42 tilfeller dreide seg om økonomisk mislighold. De resterende 715 ble av kommunene plassert i kategorien "annen type overtredelse" og 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, mens overtredelser knyttet til skjenkebevillinger har økt ganske kraftig de to siste årene. Tidsserien er imidlertid kort, noe som gjør det problematisk å si noe om hvorvidt det dreier seg om stabile utviklingstrekk.

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.

[Tabell 22 – Antall og type overtredelse, salgsbevillinger, fordelt på kommune i 2009](#)

[Tabell 23 – Antall og type overtredelse, skjenkebevillinger, fordelt på kommune i 2009](#)

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 i 2009 var det 25.

Tabell 24

Antall kommuner som har inndratt salgs- og skjenkebevillinger og antall inndragninger 2001 – 2009

	<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

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

I 2009 var det 10 kommuner som til sammen inndro minst 13 salgsbevillinger (se note i tabell 24). Av disse var 4 som følge av salg til mindreårige, 1 som følge av salg til åpenbart påvirket kunde og 2 som følge av salg utover tillatt salgstid. De resterende var i kategorien "annen grunn".

[Tabell 25 – Antall inndragninger av salgsbevillinger per kommune i 2009](#)

I alt 43 kommuner foretok til sammen 96 inndragninger av skjenkebevillinger (tabell 24). Av disse var 15 som følge av skjenking til mindreårige, 31 som følge av skjenking til åpenbart påvirket kunde, 11 for skjenking utover tillatt skjenketid og 10 på bakgrunn av økonomisk mislighold. De resterende ble oppgitt i kategorien "annen grunn".

[Tabell 26 – Antall inndragninger av skjenkebevillinger per kommune i 2009](#)

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). 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 2009 oppgav 216 kommuner at de hadde en alkoholpolitisk handlingsplan og 278 kommuner oppgav at de hadde rusmiddelpolitisk handlingsplan. 131 kommuner oppgav at de både hadde alkoholpolitisk og rusmiddelpolitisk handlingsplan. Antallet kommuner som samarbeidet om en felles handlingsplan, såkalt interkommunal handlingsplan, var 24. 28 kommuner hadde verken alkoholpolitisk, rusmiddelpolitisk eller interkommunal handlingsplan i 2009.

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 2009, 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. Antall salgsbevillinger for 2009 er tilnærmet lik antallet i 2008. Ordningen med ølmonopol i kommunal eller privat regi kommer stadig nærmere null.

Antall **skjenke**bevillinger er tredoblet siden 1980. Antallet for 2008 viste en liten nedgang fra året før, mens det i 2009 var en tilsvarende økning. Det er imidlertid snakk om så små variasjoner at det trolig kan tilskrives usikkerhet knyttet til datamaterialet. Andelen skjenkebevillinger som gir anledning til å servere drikk i alkoholgruppe 3 (brennevin), lå i 2009 på 83 prosent.

Undersøkelsen gir også informasjon om ulike regulatoriske forhold knyttet til bevillingspraksis. Nytt i årets rapport er mer detaljerte opplysninger om salgs- og skjenketider. Nesten alle kommunene gir anledning til å selge alkoholholdig drikk gruppe 1 i henhold til lovens maksimaltid, som er til kl. 20.00 på hverdager og til kl. 18.00 på dager før søndag og helligdager. Situasjonene er annerledes når det kommer til skjenking, hvor bare 60 kommuner gir anledning til å servere alkohol til lovens maksimaltid, som er kl 03.00. Det er bare en håndfull kommuner som har reduserte salgs- og skjenketider i forhold til lovens normaltid. Antall kommuner med tak på antall bevillinger er i 2009 tilnærmet lik året før, men har over tid blitt redusert. Også antallet kommuner som stiller ulike typer vilkår for salgs- og skjenkebevillinger er i 2009 tilnærmet likt 2008, men har økt gradvis det siste tiåret.

3 av 4 kommuner oppga at de hadde engasjert et vakselskap/privat selskap til å utføre kontrollen med salgs- og skjenkebevillingene i 2009. Dette er tilnærmet likt som året før, men over tid har en slik måte å ordne kontrollen på blitt mer og mer utbredt. Antallet avdekkede overtredelser knyttet til salgsbevillinger var omtrent det samme i 2009 som i de siste tre årene, mens overtredelser knyttet til skjenkebevillinger har økt i samme periode. Kommunene rapporterte om færre inndragninger av salgs- og skjenkebevillinger i forhold til de foregående årene.