

Evaluering av standardiserte regler for inndragning av skjenkebevillinger (prikkssystemet)

Kristin Buvik, Solveig Christiansen og Ingeborg Rossow, Folkehelseinstituttet, Avdeling rusmidler og tobakk

Skule Wigenstad, Korus Oslo, Folkehelseinstituttet, Avdeling rusmidler og tobakk

Innhold

Innledning:.....	3
Nye regler for saksbehandling ved avdekte brudd på alkoholloven.....	4
Del 1: Data fra «Kommunenes forvaltning av alkoholloven»	6
Data:	6
Resultater – del 1	7
Antall avdekkede overtredelser	7
Midlertidige inndragninger av skjenkebevillinger	9
Klage på inndragningsvedtak	10
Klage på prikktildelingsvedtak.....	10
Del 2: Et dypdykk i et utvalg kommuner	12
Data og metode.....	12
Resultater – del 2	14
Mindre alvorlige brudd (færre enn 4 prikker).....	14
Grove brudd (4 prikker eller mer)	15
Skjenkekontrollen og avdekking av brudd	15
Dialog med bransjen.....	20
Kommunal saksbehandling.....	21
Saksbehandling ved avdekte brudd	22
Inndragninger av skjenkebevillinger	22
Klager på tildelte prikker	24
Preventiv effekt av prikkssystemet?	25
Utfordringer knyttet til implementering	26
Fordeler og ulemper med prikkssystemet.....	27
Oppsummering av resultatene.....	27
Vedlegg - intervjuguide	31
Referanser:	33

Innledning:

Folkehelseinstituttet (FHI) skal ifølge tildelingsbrevet fra HOD i 2016 «Utføre oppdrag som følge av endringer i alkohollovgivningen, særlig gjelder dette følgeevaluering av de normerte reglene for inndragning av bevilling (prikkssystemet)». Dette notatet presenterer resultater fra evalueringen, med fokus på skjenkebevillinger.

Norske kommuner har stort handlingsrom innenfor alkohollovens ytre rammer. Kommunene bestemmer blant annet antall skjenkesteder og hvilke konsepter som får bevilling, samt skjenketider. Kommunene skal også føre kontroll med at bevillingshavere driver i henhold loven. Alkoholloven pålegger kommunene å gjennomføre minimum tre ganger så mange kontroller som de har bevillinger, og alle bevillinger skal kontrolleres minst en gang i året. Kommunen har ansvaret for kvaliteten på kontrollene og for at kontrollørene har tilstrekkelig opplæring. Det følger av alkohollovens forskrift at kontrollene skal ha fokus på skjenketider, aldersbestemmelser og skjenking til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler. Forskriften vektlegger også at kontrollen skal rettes mot det som synes hensiktsmessig etter en vurdering av lokale forhold. Kommunene står relativt fritt til å bestemme hvordan de vil organisere skjenkekontrollen. Flertallet av norske kommuner benytter private vakselskap til å gjennomføre skjenkekontrollen. Alkoholloven gir også føringer for hvordan skjenkekontrollen skal gjennomføres. Kontrollen kan foregå enten åpent eller skjult. Etter at kontrollen er gjennomført, skal kontrollørene presentere seg for stedets ansvarshavende og redegjøre for sitt inntrykk.

Dersom skjenkekontrollen avdekker brudd på alkoholloven, skrives det en avvikrapport som leveres til kommunens saksbehandler for skjenkesaker. Saksbehandleren vil så sende rapporten til bevillingshaver som får mulighet til å uttale seg. Basert på rapporten og bevillingshaverens eventuelle bemerkninger, vil saksbehandleren ta stilling til om alkoholloven er brutt. Dersom konklusjonen er at det har skjedd et lovbrudd, blir det gjort en vurdering av hvorvidt og eventuelt hva slags sanksjoner skjenkestedet vil få.

Det er store lokale variasjoner i hvordan alkoholloven forvaltes (Baklien og Buvik, 2014; Baklien og Skjælaaen, 2012), fordi kommunene har ulike forutsetninger, utfordringer og prioriteringer med hensyn til alkohol og uteliv. Norske kommuner kan forbedre tilsynet med at alkoholloven blir overholdt (Baklien og Buvik, 2014; Buvik og Baklien, 2006; Rossow og Baklien, 2010). For eksempel viser studier at det er lett for berusede gjester å få servering på utesteder; i åtte av ti tilfeller fikk gjestene alkoholserving selv om de fremsto som åpenbart påvirket av rusmidler (Buvik og Rossow, 2015). Det samme ser vi i studier fra mange andre land (Kurtze, Wollscheid, og Denison, 2014).

Skjenkekontrollen avdekker få brudd på alkoholloven i forhold til antall kontroller (Buvik og Baklien, 2018; Wigenstad, Buvik, og Baklien, 2018). Det rapporteres sjelden om brudd på alkohollovens forbud mot skjenking til mindreårige og til gjester som er åpenbart påvirket. Selv om det rapporteres om brudd på alkoholloven, er det få tilfeller av inndragninger av bevillinger (Skretting m.fl., 2017). En gjennomgang av inndragningene i Oslo kommune for 2014, viste at det var langt vanligere at skjenkebevillingen ble inndratt på grunn av økonomiske forhold, enn på grunn av forhold knyttet til skjenking av alkohol (Wigenstad, 2015). En studie av skjenkekontrollens arbeid i Oslo viste at kontrollørens skjønnsmessige beslutninger kan bidra til å opprettholde en beruselsesorientert drikkekultur på utesteder (Buvik og Baklien, 2014).

Tidligere var det forskjeller fra kommune til kommune med hensyn til hvordan alkoholloven ble forvaltet. En kommune kunne for eksempel bestemme at visse overtredelser ikke skulle sanksjoneres i det hele tatt, mens i nabokommunen kunne én slik overtredelse medføre inndragning av skjenkebevillingen (Baklien og Krogh, 2011). Det var også store forskjeller mellom Oslo og landet for øvrig med hensyn til hvilke brudd som oftest ble avdekket, noe som kan indikere at kommuner og kontrollører hadde noe ulike vurderinger med hensyn til hva slags brudd det er viktig å avdekke og sanksjonere (Wigenstad, 2020).

Nye regler for saksbehandling ved avdekte brudd på alkoholloven

I januar 2016 ble det innført et nasjonalt system, heretter omtalt som prikkssystemet, som skal sikre at brudd på alkoholloven blir sanksjonert på samme måte i alle kommuner. Bakgrunnen var blant annet at det «er dokumentert store utfordringer knyttet til overskjenking og salg og skjenking til mindreårige, samtidig som bruk av reaksjoner ligger lavt. Det pekes på at det er nødvendig med en god oppfølging av bevillingene og det drøftes om dette bedre kan sikres dersom det gjøres endringer i rammevilkårene for oppfølgingen» (Høringsnotat, 2014). Det nasjonale systemet gjelder både salgssteder og skjenkesteder, men vårt fokus i denne evalueringen er skjenkebevillinger.

Bestemmelsene om prikktildeling og inndragning gjelder dersom skjenkekontrollen avdekker brudd på alkoholloven. Prikker tildeles skjenkestedet ut fra alvorligheten av regelbruddet. Skjenking til mindreårige gir for eksempel åtte prikker, mens brudd på reklamebestemmelsene gir én prikk¹. Dersom et skjenkested får tolv prikker i løpet av en toårsperiode, skal bevillingen inndras i en uke. Selv om systemet er ment å minske kommunenes bruk av skjønn, er det fremdeles flere situasjoner

¹ En nærmere beskrivelse av prikkssystemet og en fullstendig oversikt over antall prikker som skal gis ved brudd på ulike bestemmelser finnes her: <https://www.helsedirektoratet.no/tema/alkohol/kontroll-og-inndragning-av-salgs-og-skjenkebevilling-prikktildelingssystem>

hvor kommunen må gjøre vurderinger. Kommunene vil derfor ha ulik praksis på hvordan alkoholloven kontrolleres og brudd følges opp.

Det nye, standardiserte prikkbelastningssystemet skal tydeliggjøre kommunenes ansvar for å reagere på brudd på alkoholloven, forenkle den kommunale saksbehandlingen, samt sikre likebehandling for skjenkestedene. Det innebærer at man skal gå fra at kommunene *kan* reagere på brudd på alkoholloven, til at de *skal* reagere. Endringene i alkoholloven innebærer derfor en innskrenkning av det lokale selvstyret (Wigenstad m.fl., 2018).

Dette notatet presenterer resultater fra en evaluering av prikkssystemet. Notatet har to deler. Del 1 beskriver kvantitative data fra en årlig undersøkelse i norske kommuner, mens del 2 presenterer kvalitative data fra et utvalg på 11 kommuner.

Del 1: Data fra «Kommunenes forvaltning av alkoholoven»

I denne delen av notatet vil vi belyse kvantitative problemstillinger knyttet til antall overtredelser av alkoholoven som ble rapportert i perioden 2013 til 2019, altså før og etter at prikkssystemet ble innført. I tillegg vil vi belyse hvor mange midlertidige inndragninger kommunene hadde disse årene. Vi ser også på hvor mange inndragningsvedtak og prikktildelingsvedtak som ble påklaget.

Data:

Dataene er samlet inn gjennom den årlige undersøkelsen «Kommunenes forvaltning av alkoholoven²» Undersøkelsen kartlegger både salg- og skjenkebevillinger, men i dette notatet fokuserer vi kun på skjenkebevillinger da det er her de fleste, og mest alvorlige bruddene på alkoholoven avdekkes. Kommunene er ifølge alkoholforskriften pliktige til å besvare undersøkelsen, noe flesteparten av kommunene gjør³, men det bør påpekes at dataene er av varierende kvalitet⁴. Fra og med 2017 ble det gjort noen endringer i spørsmålstekstene og rekkefølgen på spørsmålene sammenlignet med tidligere år⁵. I tillegg er det byttet skjemaleverandør ved tre anledninger. Disse endringene kan medføre at dataene ikke er sammenlignbare over år. Datainnsamlingen for 2019 kan også være påvirket av kommunesammenslåingene som ble gjennomført i 2020. Noen kommuner har kommentert at det er vanskelig å rapportere tall fra kommuner som ikke lenger eksisterer, dersom saksbehandler i den gamle kommunen har sluttet i forbindelse med sammenslåingen. Koronasituasjonen kan også ha påvirket årets datainnsamling ved at arbeidsbelastningen på enkelte saksbehandlere kan ha vært høyere enn vanlig og kan dermed ha hatt mindre tid til å bruke på denne rapporteringen.

² <https://www.fhi.no/nettpub/alkoholinorge/forebyggende-tiltak/salgs--og-skjenkebevillinger-kommunenes-forvaltning-av-alkoholoven/?term=&h=1>.

³ I datainnsamlingen for 2015 besvarte 408 kommuner undersøkelsen, i datainnsamlingen for 2016 besvarte 394 kommuner, i datainnsamlingen for 2017 besvarte 397 kommuner, i datainnsamlingen for 2018 besvarte 411 kommuner og i datainnsamlingen for 2019 besvarte 411 kommuner. I samme periode har antallet kommuner blitt redusert fra 428 til 422.

⁴ En grundig gjennomgang viser at data er av varierende kvalitet. Vi har blant annet kontaktet kommuner som rapporterer om store variasjoner i antall bevillinger fra år til år og fått inntrykk av det kan være tilfeldig hvor god oversikt de har over antall bevillinger, antall brudd og antall inndragninger. Det ser også ut til at enkelte mindre kommuner mangler systematiske oversikter over praksis knyttet til skjenkebevillinger.

⁵ Hensikten var å tilpasse kategoriene for avdekkede overtredelser til kategoriene i prikkssystemet. I tillegg ble det gjort forsøk på å forklare begrepsbruk og tydeliggjøre hva som ble etterspurt, med klare henvisninger til lovparagrafene saksbehandlerne benytter i sitt arbeid med alkoholoven.

Resultater – del 1

Antall avdekkede overtredelser

Tabell 3 gir en oversikt over antallet avdekkede brudd på alkoholloven knyttet til skjenkebevillinger i årene før (2013-2015) og etter (2016-2019) innføring av prikkssystemet.

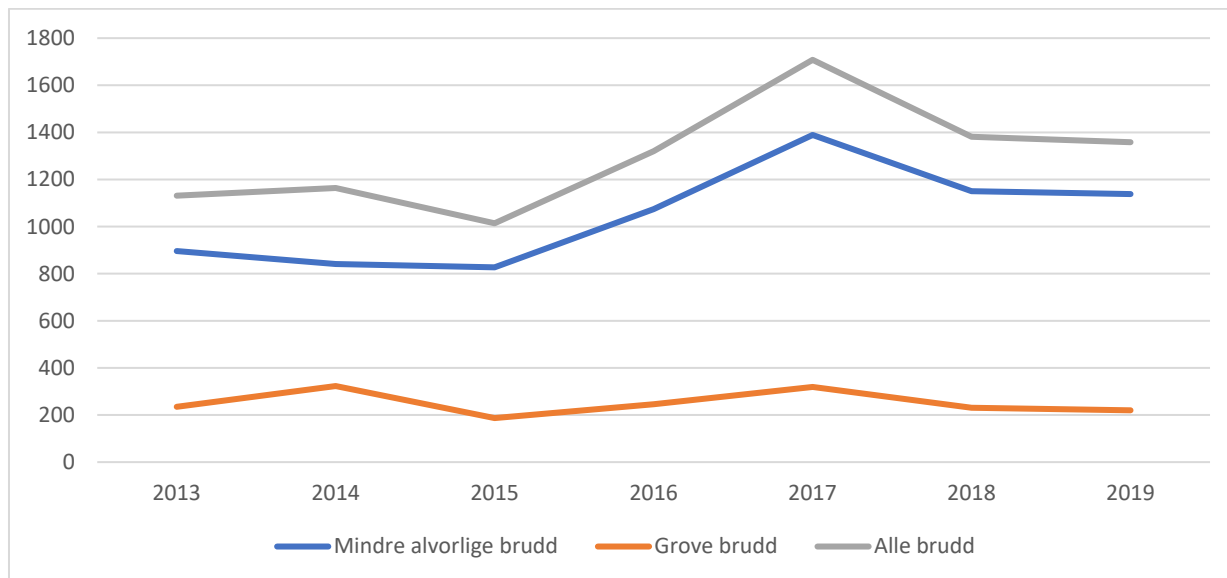
Tabell 1. Antall avdekkede brudd på alkoholloven (overtredelser) på steder med skjenkebevillinger i årene 2013 til 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antall overtredelser	1131	1164	1014	1320	1708	1381	1358
Antall kommuner med overtredelser	161	169	161	183	175	166	165
Antall skjenkesteder	7 399	7 482	7 589	7 630	7 798	7 967	8 046
N*	391	395	408	392	393	406	410

*Antall kommuner som besvarte dette spørsmålet

Fra 2015 til 2016 var det en 30 prosent økning i antallet rapporterte brudd knyttet til skjenkebevillinger. Deretter var det en ytterligere 29 prosents økning fra 2016 til 2017. En reduksjon fra 2017 til 2018 medførte at antallet rapporterte brudd i 2018 var omtrent tilbake på 2016-nivå. Sett bort fra toppåret 2017 har det etter innføringen av prikkssystemet vært omtrent 1350 avdekkede brudd i året.

Figur 1. Totalt antall avdekkede brudd på alkoholloven (overtredelser), grove brudd og mindre alvorlige brudd ved steder med skjenkebevillinger i årene 2013 til 2019⁶



Figur 1 viser totalt antall avdekkede brudd, antall grove brudd og mindre alvorlige brudd i perioden 2013-2019. Andelen grove brudd har i perioden 2016-2019 ligget på i gjennomsnitt 18 prosent av alle brudd. I denne perioden har skjenking til åpenbart påvirket person utgjort 71 prosent av de grove bruddene, brudd på skjenketidsbestemmelsene 14 prosent og skjenking til mindreårige 6 prosent (rundt 15 brudd i året).

Budd på internkontrollen var den hyppigst avdekte overtredelsen. Dette bruddet sto for 24 prosent av overtredelsene i 2016-2019. Deretter følger brudd på reklamebestemmelsene (15 prosent i 2016-2019), åpenbart påvirket person i lokalet (14 prosent i 2016-2019) og skjenking til åpenbart påvirket person (12 prosent i 2016-2019) som de vanligst grunnene til rapporterte brudd på alkoholloven knyttet til skjenkebevillinger. I 2019 ble det rapportert om 29 brudd som gir 8 prikker (17 tilfeller av skjenking til mindreårige, 3 tilfeller av brudd på bistandsplikten, 7 tilfeller av uforsvarlig drift og 2 tilfeller av hindring av kontroll).

⁶ Før 2017 var ikke spørreskjemaet detaljert nok til at alle overtredelser kan kategoriseres som grove eller mindre alvorlige i henhold til prikkssystemet. Det betyr at noen grove brudd kan ha kommet med i kategorien mindre alvorlige brudd. Dette gjelder brudd på bistandsplikten, kravet om forsvarlig drift, hindring av kontroll og brudd på alderskravet til den som skjenker. I 2017-2019 har det til sammen vært 13-34 brudd i disse kategoriene i året.

I toppåret 2017 var det spesielt mange tilfeller av skjenking til åpenbart påvirket person, åpenbart påvirket person i lokalet, mangler ved internkontrollen og brudd på reglene om styrer og stedfortreder.

Midlertidige inndragninger av skjenkebevillinger

Tabell 2 gir en oversikt over antallet midlertidige inndragninger⁷ av skjenkebevillinger i årene før og etter innføring av prikkssystemet.

Tabell 2. Midlertidig inndragning av skjenkebevillinger i årene 2013 til 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totalt antall	115	102	127	25	29	32	20
inndragninger							
Antall	47	35	35**	19	19	22	17
kommuner med							
inndragninger							
N*	396	398	405	392	392	407	410

*Antall kommuner som besvarte dette spørsmålet

** To av kommunene som oppgir inndragning, oppgir ikke antall inndragninger

Tabell 4 viser at antallet midlertidige inndragninger av skjenkebevillinger har vært betydelig lavere i årene etter innføringen av prikkssystemet sammenliknet med de foregående årene. Da alle bevillingshavere startet med null prikker i januar 2016, er det naturlig at det tok tid å opparbeide de 12 prikkene som medfører midlertidig inndragning. En kunne dermed ha ventet en økning i antall inndragninger etter at prikkssystemet hadde vært på plass i noen år, men dette har ikke skjedd.

Noen kommuner praktiserte tidligere nulltoleranse for skjenking til mindreårige. Flere kommuner inndro også bevillingen umiddelbart ved andre alvorlige brudd som hindring av kontroll og uansvarlig drift. Siden de meste alvorlige bruddene som gir 8 prikker kun utgjør et fåtall av rapporterte brudd (26 i 2019), kan dette bare forklare en liten del av nedgangen i antallet inndragninger av skjenkebevillinger.

⁷ Fra og med innsamlingen av 2017-dataene har det blitt stilt et spørsmål om antallet midlertidige inndragninger og et om permanente inndragninger (tilbakekall). Før dette ble det spurt om inndragninger uten å gjøre det eksplisitt at det kun gjaldt midlertidige inndragninger. En del kommuner tolket dette til også å gjelde tilbakekall –som stort sett skjer på grunn av økonomisk vandel. Tallene er før og etter 2017 er dermed ikke nødvendigvis direkte sammenlignbare.

Før 2016 var det flere kommuner som inndro bevillingen dersom skjenkestedet ikke leverte omsetningsoppgave. I 2015 skyltes mange av de 127 inndragningene av skjenkebevillinger manglende omsetningsoppgave. For eksempel skyldes 12 av de 33 inndragningene av skjenkebevillinger i Oslo i 2015 manglende levering av omsetningsoppgave. Dette kan også bidra til å forklare noe av nedgangen i antall inndragninger etter innføringen av prikksystemet.

I 2016 ble kommunene spurt om de hadde et lokalt prikksystem før det nasjonale prikksystemet ble innført. 41 kommuner av de 394 som svarte det året, oppga at de hadde det.

Klage på inndragningsvedtak

Tabell 3 viser antallet klager på inndragningsvedtak for salgs- og skjenkebevillinger i årene 2015 til 2019. Den kraftige nedgangen i antallet inndragninger har ikke medført en tilsvarende reduksjon i antallet rapporterte klager på inndragningsvedtak. Det vil si at mens det var sju ganger flere inndragninger enn klager på inndragningsvedtak i 2015, har det etter innføringen av prikksystemet kun vært dobbelt så mange inndragninger som klager på inndragningsvedtak.

Tabell 3. Påklagde inndragningsvedtak i årene 2015 til 2019 etter antall klager, antall kommuner med klager og antall inndragninger.

	2015	2016	2017	2018	2019
Antall klager	18	14	16	15	9
Antall kommuner med klager	14	9	10	9	7
Antall inndragninger	139	26	31	33	22
N*	400	383	392	404	410

*Antall kommuner som besvarte dette spørsmålet

Klage på prikktildelingsvedtak

Etter innføringen av prikksystemet har bevillingshavere i tillegg til å kunne påklage midlertidige inndragningsvedtak også kunnet påklage prikktildelingsvedtak. Tabell 4 viser antallet klager på prikktildelingsvedtak for salgs- og skjenkebevillinger i årene 2016 til 2019.

Tabell 4. Antall klager på prikktildelingsvedtak i 2016 til 2019 etter antall klager og antall kommuner med klager.

	2016	2017	2018	2019
Antall klager	75	95	60	52
Antall kommuner med klager	39	36	22	26
N*	386	387	406	410

*Antall kommuner som besvarte dette spørsmålet

Som vi ser av tabell 4 var antallet kommuner som mottok klager på prikktildelingsvedtak høyere i de to første årene etter innføringen av prikkssystemet enn i de to siste årene.

Et usikkerhetsmoment med dataene er at «klage» ikke er spesifisert i undersøkelsen Kommunenes forvaltning av alkoholoven. En klage kan dermed i utgangspunktet inkludere alt fra et tilsvarende om at bevilningshaver er uenig i prikktildelingen, til at vedtaket påklages til Statsforvalter.

Del 2: Et dypdykk i et utvalg kommuner

Denne delen av notatet omhandler kvalitative problemstillinger knyttet til kommunale prosesser før og etter innføringen av prikkssystemet. Vi belyser kommunenes dialog med utelivsbransjen, samt forvaltningsrutiner ved brudd på alkoholloven og ser på hvilke utfordringer kommunene eventuelt har hatt ved implementeringen av det nasjonale prikkssystemet. Vi presenterer også ulike saksbehandleres oppfatninger av fordeler og ulemper ved prikkssystemet, samt om det er indikasjoner på at prikkssystemet har hatt en preventiv effekt for brudd på alkoholloven. Skjenkekontrollens rolle står også i fokus.

Data og metode

Vi har innhentet kvalitative data fra et strategisk utvalg bestående av 11 norske kommuner, som beskrevet i tabell 5. For å belyse prosesser i disse kommunene mer inngående, har vi samlet inn detaljerte oversikter over prikktildelinger for grove brudd ved kommunenes skjenkesteder i perioden 2014 til 2019, samt skjenkerapporter, midlertidige inndragningsvedtak og klagevedtak. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med saksbehandlerne for å få innsikt i deres erfaringer med prikkssystemet og hvordan de arbeider med kontroll og oppfølging av skjenkesteder.

Hvilke kommuner som inngår i evalueringen, har betydning for kunnskapen som fremkommer. I utvelgelsen av kommuner la vi vekt på at det skulle være variasjon i antall skjenkebevillinger, kontrollmetoder og geografisk beliggenhet.

Datainnsamlingen foregikk hovedsakelig høsten 2019, supplert med noen intervjuer i 2020.

Tabell 5. Kjennetegn ved utvalget. Tallene gjelder skjenkebevillinger.

Kommune	Skjenkebevillinger		Overtredelser	Inndragninger	Overtredelser	Inndragninger
	i 2019	Kontroll	2013-2015	2013-2015	2016-2019	2016-2019
Oslo	1281	Egne*	417	129	786	18
Bergen	407	Egne	77	7	359	1
Trondheim	298	Egne	118	42	274	2
Fredrikstad	102	Privat**	26	6	184	2
Skedsmo	59	Privat	55	1	94	1
Kristiansand	105	Egne	3	2	105	0
Stavanger ¹	197	Annet***	63	5	225	2
Tromsø	127	Privat	29	0	37	0
Hammerfest	21	Privat	46	0	50	0
Trysil	28	Privat	14	2	26	0
Kragerø	38	Privat	14	2	24	0
Totalt	2663		862	196	2164	26

*Kommunen bruker egne kontrollører, **Kommunen benytter et privat kontrollselskap, ***Brann- og redningsetaten

¹ Stavanger svarte ikke på datainnsamlingen for 2015.

Samtlige intervjuer er gjennomført på telefon, med unntak av intervjuet med informanten i Oslo kommune. Samtalene ble tatt opp på bånd og transkribert. I forkant av intervjuene fikk informantene tilsendt samtykkeskriv med informasjon om evalueringen samt en intervjuguide⁸, slik at de kunne forberede seg på spørsmålene. I forkant av intervjuene satte intervjuer seg inn i avviksrapporter og tilhørende dokumenter, slik at det var mulig å følge opp ulike tema i intervjuet. Dette ga mulighet for å tilpasse intervjuguiden til lokale forhold. I intervjuene ble informantene spurt om faktiske forhold og subjektive opplevelser knyttet til arbeidet med alkoholloven og prikkssystemet.

I tillegg er det samlet inn skriftlige dokumenter fra de samme kommunene. Dette inkluderer avviksrapporter for brudd på alkoholloven som gir fire⁹ prikker eller mer i perioden 2014-2019, oversikt over brudd som gir fire prikker eller mer og saksgangen ved bruddene frem til endelig

⁸ Se vedlegg

⁹ I første omgang gjorde vi et forsøk på å innhente data for alle avdekkete brudd, blant annet med tanke på å undersøke om det å få en eller noen prikker syntes å føre til mindre risiko for gjentatte brudd på de enkelte skjenkestedene. Da vi kontaktet kommunene og etterspurte denne informasjonen fikk vi beskjed om at det var «mange tusen sider med dokumenter», noe som ville medføre enormt mye arbeid for kommunene å systematisere. Eksempelvis skrev saksbehandler i en kommune følgende: «Dette vil resultere i en oversendelse av mer enn 10 000 dokumenter som er blitt gjennomgått manuelt, både fra dagens arkiv og hentet ut fra sentralarkivet (nei, mye av det kan ikke hentes ut digitalt, det er fortsatt i esker som må kjøres, gjennomgås, kopieres og sendes).» Samtidig ville så store mengder data ikke kunne analyseres grundig gitt denne evalueringens rammer.

vedtak, dokumenter knyttet til saksbehandlingen av bruddet og tidligere prikkssystem i kommunene som hadde lokale varianter i tiden før 2016.

En begrensning med utvalget er at vi ikke har med noen veldig små kommuner. Den minste kommunen i utvalget har 21 skjenkebevillinger. En informant i en av de mindre kommunene fortalte at de hadde ansatte som jobber med skjenkesaker i stillinger som til sammen tilsvarer omtrent 40 prosent av en heltidsstilling. Det er mange kommuner som har langt færre bevillinger og ansatte som jobber i mindre stillingsprosjenter med skjenkesaker enn kommunene i vårt utvalg. Det er grunn til å anta at disse kommunene har en annen nytte av prikkssystemet, samt andre utfordringer og forutsetninger for å håndheve systemet.

Resultater – del 2

Vi belyser først om det skjedde endringer i kommunene etter innføringen av prikkssystemet med hensyn til hvordan de vurderer og saksbehandler mindre alvorlige brudd og grove brudd på alkoholloven.

Mindre alvorlige brudd (færre enn 4 prikker)

Blant bruddene som oftest avdekkes på skjenkesteder i Norge, er brudd på reglene om alkoholreklame og mangler ved internkontrollen, jfr. del 1 av notatet. Før prikkssystemet ble innført, var det flere kommuner som fokuserte på veiledende kontroller for å få bransjen til å rette opp overtredelser av disse bestemmelsene (se også Wigenstad m.fl., 2018). Flere informanter fortalte at de hadde møter med skjenkestedene på dagtid der de gjennomgikk internkontrollrutiner sammen med driver av skjenkestedene, slik at skjenkekontrollen ikke skulle trenge å bruke tid på dette i hektiske timer på kveld/nattestid. Flere informanter mente at ettersom prikkssystemet også inkluderte disse bruddene, hadde dette utløst «opprydningssaksjoner», som hadde bidratt til at mange skjenkesteder nå har en internkontroll som oppfyller lovens krav.

Flere av informantene fortalte at før 2016 var det sjelden at mindre alvorlige brudd fikk noen andre konsekvenser enn at skjenkestedet fikk beskjed om å måtte rette opp det aktuelle forholdet. Dette gjaldt særlig ved brudd på bestemmelser om reklame og internkontroll. Ifølge flere av informantene er dette fremdeles praksis etter 2016. En informant i en større kommune sa at det ville kreve «en egen stilling» dersom de skulle følge opp alle rapporterte brudd på alkoholreklame. Selv etter at prikkssystemet har fastsatt en standardisert reaksjon, velger altså mange å nedprioritere en del av disse bruddene og sanksjonerer kun de alvorligste tilfellene.

Mange av informantene fortalte at før 2016 var det praksis å inndra bevillingen til omsetningsoppgaven var levert eller alkoholavgiften betalt, dersom et skjenkested ikke leverte etter flere purringer. Ved innføringen av prikkssystemet i 2016 ble manglende betaling av alkoholavgift eller manglende levering av omsetningsoppgaver definert som et brudd som gir to prikker, og dermed ikke lenger et selvstendig grunnlag for å inndra bevillingen. Det var derfor bekymring for at prikkssystemet ville innebære større vansker med å få inn alkoholavgift og omsetningsoppgaver. Erfaringene fra alle kommunene, utenom en, var imidlertid tvert om; det opplevdes enklere å få inn betaling av alkoholavgiften og omsetningsoppgaver etter innføringen av prikkssystemet. Saksbehandlerne fortalte at skjenkestedene ønsker å unngå prikker og at de oppfatter tildeling av prikker som mer alvorlig enn å få advarsler om inndragning av bevilling. I kommunen som ikke delte denne erfaringen, gikk det med mye saksbehandlingstid på å fatte prikk-vedtak, og flere skjenkesteder tok ikke prikk-vedtak så alvorlig.

Grove brudd (4 prikker eller mer)

Noen informanter fortalte at kommunen hadde litt strengere praksis for noen typer brudd før 2016. Dette gjaldt blant annet skjenking til mindreårige, hindring av kontroll og brudd på kravet om forsvarlig drift. Etter 2016 ble sanksjonsnivået noe endret, men saksgangen og vurderingene har i stor grad foregått som før. I de fleste kommuner er antallet rapporter på grove brudd omtrent det samme i årene før prikkssystemet ble innført (2014-2015), som i årene etter (2016-2018). I flertallet av kommunene var tallet så lavt at eventuelle endringer kan skyldes tilfeldigheter.

I noen tilfeller innebar prikkssystemet en liberalisering av reaksjoner på grove brudd, som illustrert av det følgende; Oslo skilte tidligere ikke mellom skjenking til åpenbart påvirket person og åpenbart påvirket person i lokalet. Den lokale praksisen var at tre rapporter for enten skjenking til åpenbart påvirket person eller åpenbart påvirkning i lokalet i løpet av to år ville medføre en ukes inndragning. Med dagens system vil tre tilfeller av skjenking til åpenbart påvirket gjest gi 12 prikker, og følgelig inndragning av bevillingen, mens tre tilfeller av åpenbart påvirket person i lokalet vil gi seks prikker og ingen inndragning av bevillingen. Det var også flere kommuner som inndro bevillingen ved skjenking til mindreårige – et brudd som nå gir 8 prikker og dermed ingen inndragning.

Basert på intervjuene og dokumentgjennomgangen, er det imidlertid lite som tyder på at det nasjonale prikkssystemet har hatt noen særlig betydning for antallet grove brudd på alkoholloven.

Skjenkekontrollen og avdekking av brudd

Skjenkekontrollen har en svært viktig rolle i avdekking av brudd på skjenkebestemmelsene (Buvik og Baklien, 2014). Blant kommunene i vårt utvalg hadde fire kommuner egne ansatte kontrollører i

deltidsstillinger, seks kommuner benyttet private kontrollsekskap som Securitas eller Trygg24, mens Stavanger kommune hadde en avtale med Rogaland brann og redning. I kommuner som hadde byttet kontrollsekskap, var det flere som mente at denne endringen var langt viktigere for tilsynet og oppfølgingen av skjenkesteder enn innføringen av prikkssystemet.

Kommunenes saksbehandling ved eventuelle brudd på skjenkebestemmelsene kan være basert på skjenkekontrollørers rapporter eller rapporter fra andre offentlige samarbeidspartnere – primært politirapporter. Flere saksbehandlere påpekte at kontrollørens rapporter ikke skal ta stilling til om det foreligger et brudd. Det er derfor viktig at rapportene beskriver situasjonen på en tilstrekkelig detaljert måte, slik at saksbehandler kan avgjøre om det foreligger et brudd. Det var betydelige forskjeller mellom kommunene med hensyn til hvor mange grove brudd som ble avdekket og hvem som avdekket dem. I enkelte mindre kommuner var avdekkete grove brudd ofte basert på politirapporter – både før og etter 2016. For eksempel, i en av de mindre kommunene var det i perioden vi innhentet data avdekket 10 grove brudd i alt, og seks av disse grove bruddene var utelukkende basert på politirapporter. Det kan være flere forklaringer på dette, for eksempel at politiet i mange kommuner er til stede på skjenkestedene hver helg, mens det i mindre kommuner kan gå flere uker mellom hver gang det gjennomføres skjenkekontroll. Mens skjenkekontrollører i hovedsak utfører kontroller på skjenkesteder i henhold til en plan, rykker politiet ut til skjenkesteder ved behov, noe som øker sannsynligheten for at de observerer alvorlige brudd som overskjenking og uansvarlig drift. Det er imidlertid ikke gitt at slike observasjoner blir rapportert. Inntrykket fra intervjuene er at det er store variasjoner mellom kommunene med hensyn til politiets prioritering av rapportskrivning. Mens dette i enkelte kommuner er en prioritert oppgave for politiet, kan politiet i andre kommuner ha lite fokus på dette. Slike variasjoner samsvarer med funn fra en tidligere studie (Wigenstad m.fl., 2018). Studien viste at i enkelte kommuner hadde politiet opplæring i å skrive gode rapporter som kommunens saksbehandlere kunne benytte til å ilegge prikker og vedta inndragninger, mens i andre kommuner ønsket politiet å ta dialogen direkte med skjenkestedene, fordi de opplevde at «forvaltningssporet» med rapportskrivning og kommunal saksbehandling tok mye og lang tid (Wigenstad m.fl., 2018).

En politirapport fra et skjenkested på Østlandet beskriver først at politiet ble kontaktet fordi en person hevdet å ha fått juling i køen på vei inn til skjenkestedet. Da politiet kom dit, var det, ifølge rapporten, fullstendig kaos. Utdrag fra politirapporten:

Da vi ankom stedet var det fullstendig kaos utenfor (...). Det var flere hundre gjester som stod i køen (...). Mange presset seg mot gjerdet og flere hadde panikk. Det var fire vakter på stedet. Flere av disse opptrådte meget hissig mot gjestene. De eskalerte situasjonen ved å

skrike til gjestene og dytte gjestene unna slik at de ble presset mot gjerdene (...).
Berusesnivået på flere av gjestene inne på utestedet var altfor høyt. Politiet hadde mange bortvisninger på grunn av beruselse og bråk knyttet til stedet. Det var i løpet av kvelden flere slåsskamper inne på stedet. En av gjestene ble kjørt bort av ambulanse etter å ha blitt slått inne på stedet. På et tidspunkt så jeg ordensvakt XX fra XX dytte en ung jente med strake armer slik at hun datt hardt i bakken på utsiden av utestedet. Jenta slo seg kraftig og begynte å gråte (...). Ordensvakten erkjente å ha dyttet jenta.

På bakgrunn av politirapporten tildelte kommunen skjenkestedet åtte prikker for brudd på kravet om forsvarlig drift.

Fra en annen mindre kommune fikk vi tilsendt en politirapport der det var beskrevet at to politibetjenter la merke til at det satt to personer foran bardisken etter at utestedet skulle ha stengt. Rapporten beskriver:

Lørdag XX kjørte politipatruljen forbi XX ca. kl. 02.50 (...). Da politipatruljen kjørte forbi la vi merke til at det fortsatt satt to personer foran bardisken og drakk formentlig alkohol. Undertegnede så at de drakk fra glassene fra bardisken (...). Undertegnede og politistudent XX gikk inn for å undersøke dette nærmere, ettersom utestedet skulle vært stengt kl. 02.30. Da undertegnede gikk inn la jeg merke til at bartenderen fylte på øl fra tappekran i et nytt glass (...). Han ble bedt om å helle ut ølen som han nylig hadde tappet (...).

På bakgrunn av rapporten tildelte kommunen skjenkestedet fire prikker for brudd på tidsbestemmelsene.

I kommuner som bevisst og over tid har involvert politiet i dialog- og samarbeidsprosjekter i utelivet, ser det ut til at politiet oftere skriver detaljerte rapporter til kommunen. Men, i de største byene i utvalget var det sjelden at det var politirapporter som lå til grunn for avdekking av grove brudd. Store kommuner som Oslo, Bergen og Stavanger har vanligvis skjenkekontrollører på jobb de fleste helgene, mens dette er sjelden tilfelle i mindre kommuner (se også Wigenstad m.fl., 2018). Politiet vil derimot alltid være ute i helgene og vil således bidra til å kunne avdekke grove brudd på alkoholloven.

To av kommunene benyttet helt eller delvis dialogbaserte kontroller før 2016. Da prikksystemet ble innført, ble de dialogbaserte kontrollene avvirket, og kommunene tok i bruk ordinære avviksfokuserte kontroller, som innebar at det ble skrevet rapport ved avdekket brudd på alkoholloven.

Et eksempel på slik dialogbasert kontroll er fra Oslo. SALUTT var et forebyggende samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune, politiet og skjenkebransjen gjennom flere år før 2016 (Baklien og Buvik, 2014). Skjenkestedene i SALUTT-området (deler av Oslo sentrum) ble tilbudt veiledning ved brudd på alkoholloven, men det ble ikke skrevet avviksrapporter. I de tre årene før innføringen av prikksystemet (2013 til 2015) var det totale antallet rapporterte overtredelser i Oslo henholdsvis 139, 176 og 102, og i de fire etterfølgende årene (2016 til 2019) var antallet henholdsvis 218, 203, 233 og 132. Det var altså flere avdekte brudd etter innføringen av prikksystemet. Endringen fra det dialogbaserte SALUTT-tiltaket til bruk av prikksystemet innebar en endring i skjenkekontrollens virksomhet. I det som tidligere var SALUTT-området, ble det fra 2016 skrevet rapporter ved avdekte brudd på alkoholloven, mens tilsvarende forhold før 2016 oftest ble håndtert på andre måter.

Kristiansand kommune hadde også en dialogfokuset skjenkekontroll i perioden 2013 til 2016. Ved oppdagete brudd på alkoholloven ble det tilbudt veiledning, og det ble ikke skrevet avviksrapporter. I Kristiansand ble det ikke rapportert om noen overtredelser av alkoholloven, verken i 2014 eller i 2015. Etter innføringen av prikksystemet, ble det rapportert om flere avvik: 9 i 2016, 40 i 2017, 24 i 2018 og 32 i 2019.

Andre kommuner hadde liknende samarbeidsprosjekter mellom kommune, politi og utelivsbransjen, men her ble det skrevet avviksrapporter ved avdekking av brudd på alkoholloven.

Fra de 11 kommunene fikk vi tilsendt avviksrapportene som gjaldt grove brudd (mer enn fire prikker). Det var store forskjeller i utformingen og detaljnivået i rapportene. Enkelte rapporter inneholdt detaljerte beskrivelser av gjestene og kjennetegn på beruselse. I en rapport fra en kontroll gjennomført av et privat selskap, kunne vi blant annet lese når kontrollørene ankom skjenkestedet og når de startet observasjonen av en kvinnelig gjest som de oppfattet var åpenbart påvirket av rusmidler. Personen beskrives som *«en ung, blond kvinne (20-25) i hvit overdel og mørke bukser som hadde vanskeligheter med å feste blikket, problemer med balansen, og som hadde vanskeligheter med å gå fra dansegulvet og bort til baren»*. Rapporten beskriver videre hvordan kontrollørene observerte kvinnen og fulget hun var sammen med og at *«personen klarte knapt å stå på beina og hadde problemer med å fokusere blikket og holde en samtale»*. Mens kvinnen ventet på å bestille drikke fra baren, *«drakk hun en drink av alkoholgruppe 3 (sprite, vodka) som tilhørte mannen hun stod sammen med»*. Klokkeren 01.43 fikk hun bestille to øl. Klokkeren 01.47 beskrives det hvordan en ordensvakt observerte personen og gruppen hun var sammen med, og hvordan han etter få minutter gikk tilbake til dansegulvet i en annen etasje. *«Klokkeren 02.13 gikk en ordensvakt inn inngangen til venstre for kontrollørene og stoppet opp for så å observere hvordan personen satt på en stol ytterst ved bordet. Personen halvsov med hodet hengende mot bordet, og satt med ryggen mot dansegulvet»*.

Vakten gikk bort til personen og holdt en kort samtale med henne, men gikk deretter videre uten oppfølging. Personen ble igjen på skjenkestedet til det stengte». Rapporten beskriver ytterligere to personer som kontrollørene mente var åpenbart påvirket av rusmidler.

Rapporten beskriver altså både kjennetegn ved personen som observeres, hvilke observasjoner som understøtter at vedkommende er åpenbart påvirket av rusmidler, observasjonstid, kontrollørens plassering og ikke minst hvordan de ansatte på skjenkestedet reagerte, eller hadde muligheten til å reagere på situasjonen. Det siste var viktig da flere mente at skjenkestedene måtte ha mulighet til å oppdage bruddet.

Andre rapporter var langt mindre detaljerte, noen av dem inneholdt kun korte beskrivelser uten detaljer. Et eksempel på det sistnevnte kunne vi for eksempel lese i en rapport:

En gjest sover, en gjest spydde på seg selv, tre andre gjester var for beruset til å oppholde seg i lokalet. Skjenkestedet har i dag veldig dårlig oversikt og kontroll.

Kommunen vedtok på grunnlag av denne rapporten å inndra bevillingen i en uke for brudd på alkoholforskriften § 4-1, med henvisning til at det oppholdt seg fem gjester som var kraftig påvirket av rusmidler på stedet (avviksrapporten og vedtaket er fra 2015, før det nasjonale prikkssystemet ble innført). Beskrivelsen i denne rapporten er blitt gjengitt til saksbehandlere i andre kommuner. Flere var da tydelige på at en slik rapport ikke ville kunne blitt brukt til å tildele prikker i deres kommune, ettersom den ikke tilstrekkelig dokumenterte at det var avdekket et brudd på alkoholloven. Mange saksbehandlere understreket betydningen av grundige rapporter med at rapportene eventuelt vil måtte tåle en runde i rettssystemet.

I flere kommuner har det vært ulike negative erfaringer med kontrollselskapene. Disse omfatter blant annet lav kvalitativ på avviksrapportene, dårlig dialog med bransjen og feil anvendelse av lovverket. Enkelte opplevde også at kontrollørene var for strenge og skrev for mange rapporter.

Skjenkekontrollørene utøver skjønn når de skal skrive rapport (se også Buvik og Baklien, 2014). En kommune byttet kontrollselskap og erfarte at dette selskapet skrev mange avviksrapporter på det informanten i kommunen opplevde som bagateller. Dette mente saksbehandleren ødela for samarbeidet med bransjen, og hun var derfor glad da kommunen igjen byttet til et kontrollselskap som ikke skrev avviksrapporter på alkoholreklame og internkontroll. I andre tilfeller ble det antakelig skrevet for få rapporter, ifølge saksbehandlerne. Inntrykket vi sitter igjen med etter intervjuene, er at det er forskjell på kvaliteten på kontrollselskapenes arbeid, og at dette har stor betydning, både for hvor mange - og for hva slags - brudd som avdekkes.

Skjenkekontrollørens arbeid er derfor svært viktig for avdekking av brudd på alkoholloven, og deres rolle er sentral i det videre arbeidet med tilsyn og etterlevelse av alkoholloven (se også Baklien, 2014; Baklien og Buvik, 2018; Wigenstad m.fl., 2018).

Dialog med bransjen

For å få innspill fra utelivsbransjen, og for å kunne informere om endringer i kommunens alkoholpolitikk eller heve kompetansen i bransjen, har kommunene møter med skjenkenæringen. Denne dialogen med bransjen foregår hovedsakelig på tre måter; ved skjenkekontrollørens kontroll på skjenkestedet, i en-til-en dialog mellom bevillingshaver og ansatte i kommunen, samt gjennom bransjemøter, hvor representanter fra skjenkenæringen, kommunen og politiet kan dele erfaringer og snakke om felles utfordringer (Baklien og Buvik, 2018). I samtlige kommuner i vårt utvalg sa informantene at dialog og veiledning var viktigere enn sanksjoner for å forebygge brudd på alkoholloven.

Saksbehandlere i kommunene trodde ikke at innføringen av prikkssystemet hadde medført at dialogen med bransjen er blitt vanskeligere. Tvert imot var det flere som mente at prikkssystemet har ført til bedre dialog, fordi skjenkestedene nå vet bedre hvordan ulike brudd vektlegges og sanksjoneres, og at prosessen fram til eventuell sanksjon er blitt mer gjennomiktig. Før 2016 kunne politikere og saksbehandlere i større grad gjøre skjønsmessige vurderinger, ifølge informantene. Nå, med prikkssystemet og fastsatte reaksjoner på ulike brudd er det lettere å formidle til bransjen hvordan brudd sanksjoneres.

Noen saksbehandlere hadde i forkant fryktet at prikkssystemet ville medføre dårligere dialog med bransjen som følge av flere avviksrapporter om mindre alvorlige brudd og prikktildeling der det tidligere hadde vært mer rom for skjønn og dialog. Det viste seg imidlertid at det nå er flere kommuner som bruker prikktildelinger som utgangspunkt for dialog med skjenkestedene om hvordan de kan unngå at bruddene gjentar seg, noe informantene i kommunen opplevde som nyttig.

I noen av kommunene har bransjen uttrykt irritasjon over at brudd som tidligere ble møtt med veiledning (som for eksempel alkoholreklame og mangler ved internkontrollen), nå medfører tildeling av prikker. Bransjen likte det bedre da det var mer fokus på veiledning, og enkelte representanter fra skjenkenæringen har ovenfor informantene uttrykt at de opplever at kommunen henger seg opp i bagateller. Særlig i en kommune hadde dette ført til dårligere kommunikasjon med bransjen, men ettersom prikkssystemet er nasjonalt og dermed utenfor kommunens kontroll, hadde skjenkenæringen i denne kommunen også forståelse for hvordan kommunen håndhever lovverket.

Kommunal saksbehandling

Flere av kommunene hadde allerede lokale varianter av et prikkssystem før 2016. Andre kommuner hadde en tydelig praksis for hva som skulle til få at en bevilling skulle inndras. En slik kommune er Oslo, og her vurderte de at det nasjonale prikkssystemet harmonerte godt med deres tidligere lokale praksis.

Skjenkesaker er noe mediene er opptatt av, og de engasjerer lokalpolitikere. Noen kommuner har politisk behandling av sanksjoner ved brudd på alkoholforskriften. I enkelte av disse kommunene mente saksbehandlerne at politikere i tiden før prikkssystemet kunne være mer tilbøyelige til å ta «populære» avgjørelser, selv om det ville bryte med etablert praksis. I noen mindre slike kommuner syntes informantene at prikkssystemet medførte mer rettferdig saksbehandling, fordi politikere i mindre grad kunne utøve skjønn i sanksjonsvedtakene. Informantene fortalte at politikere ofte hadde sterke meninger om hva som skulle kategoriseres som brudd, og hva sanksjonene burde være. Flere informanter mente derfor at prikkssystemet hadde medført større grad av likebehandling og økt forutsigbarhet for bransjen. Før 2016 var det i flere av kommunene umulig å påklage tildeling av prikker eller å påklage konklusjonen i tilfeller hvor det ble konkludert med brudd på alkoholloven. I disse kommunene var det flere som mente at i dette henseendet var innføringen av det nasjonale systemet et gode for skjenkestedene, og en saksbehandler sa at skjenkestedene nå hadde «fått et bedre rettsvern».

Det ble også gitt eksempler på hvordan prikkssystemet hadde gitt utslag som saksbehandlerne ikke opplevde som rimelige. Noen av disse eksemplene er knyttet til at flere tilfeller av likeartede brudd på samme tid skal anses som ett brudd (jf. Alkohollovens forskrift § 10-2.). I ett tilfelle sto det i en avviksrapport at to gjester som var åpenbart påvirket, drakk alkohol. Kommunen innstilte derfor på fire prikker (to likeartede brudd på bestemmelsen om skjenking til åpenbart påvirket gjest) Skjenkestedet klaget på dette og mente at kun den ene gjesten drakk alkohol. Resultatet ble imidlertid at skjenkestedet pådro seg seks prikker for episoden, fordi det da var to ulike brudd; skjenking til åpenbart påvirket gjest ga fire prikker, og åpenbart påvirket gjest i lokalet ga to prikker.

Den begrensede muligheten til å benytte skjønn kan i noen tilfelle oppleves som urimelig. Et eksempel er at et skjenkested som under en festival med veldig mange personer i byen, nærmest hadde 'take-away-øl', altså veldig mange likeartede brudd på regelen om å ta med alkohol ut av lokalet. At dette sidestilles med at en enkelt gjest sniker alkohol med ut av skjenkeområdet, var urimelig ifølge en informant.

Flere mente også at brudd på vilkår for skjenkebevilling burde kunne gi ulike sanksjoner, da alvorlighetsgraden av slike forhold kan være ulike. For eksempel var det flere som sa at brudd på

vilkår om at stedet skulle ha dørvakt var mer alvorlig enn at en ansatt på jobb ikke hadde tatt kurs i ansvarlig alkoholserving – noe flere kommuner hadde som vilkår i bevillingsvedtaket. Begge disse forholdene faller inn under brudd på vilkår og gir dermed en prikk. Alkoholloven åpner riktignok opp for at kommunen kan legge vekt på skjerpene omstendigheter og gi flere prikker, og selv om flere kommuner hadde benyttet denne muligheten i andre sammenhenger, var det ingen som nevnte dette i forbindelse med brudd på vilkår.

Saksbehandling ved avdekte brudd

I syv av kommunene i utvalget var det allerede et lokalt prikkssystem før det nasjonale systemet ble innført. I de fleste tilfellene var disse systemene noe strengere enn det nye, nasjonale. Ofte var antall prikker det samme i de lokale systemene som i det nasjonale systemet, men i de lokale systemene kunne åtte prikker medføre inndragning – altså en lavere terskel for inndragning enn det nasjonale prikkssystemet som krever 12 prikker for en ukes inndragning.

Innføringen av prikkssystemet synes ikke å ha ført til vesentlige endringer i hvordan kommunene behandler saker ved mulig brudd på alkoholloven. Både før og etter 2016 var og er det slik at kvaliteten på en avviksrapport blir vurdert før den sendes til bevillingshaver med 14 dagers frist til å komme med tilsvar. Når både rapport og eventuelt tilsvar foreligger, konkluderer kommunen om det foreligger et brudd på alkoholloven. I de fleste kommunene har etaten, eller avdelingen, som forvalter alkoholloven, fått delegert myndighet fra politisk ledelse til å fatte vedtak om prikktildeling. Men, i enkelte kommuner er det politiske organer som formannskapet, eller et kontrollutvalg, som fatter det endelige vedtaket om inndragning. I de fleste tilfeller er dette nå blitt en ren formalitet ettersom 12 prikker gir en standardreaksjon på en ukes inndragning. Siden det allerede er fattet vedtak om prikktildelingen, trenger ikke politikere å ta stilling til om det har funnet sted et brudd. Tidligere kunne det i enkelte kommuner være opp til politikere om det skulle konkluderes med brudd og eventuelt hva sanksjonen skulle være. Ifølge informantene er det ofte et større fokus på næringspolitikk enn helsepolitikk når slike saker behandles – noe som var tilfellet både før og etter innføringen av det nasjonale prikkssystemet. Dette samsvarer med en gjennomgang av kommunale alkoholpolitiske handlingsplaner, som viste at næringshensyn ofte står sterkt (Wigenstad m.fl., 2018).

Inndragninger av skjenkebevillinger

Antall inndragninger per år og kommune dokumenteres i undersøkelsen Kommunenes forvaltning av alkoholloven (se del 1 av notatet). Grunnlaget for inndragningene er imidlertid vanskelig å kartlegge gjennom denne spørreskjemaundersøkelsen, fordi de som oftest skjer som følge av flere ulike brudd på alkoholloven.

Som vist i Del 1, var det en betydelig nedgang i antallet inndragninger av skjenkebevillinger i Norge etter innføringen av prikksystemet. Også i fleste av de 11 utvalgte kommunene var det en nedgang i antall inndragninger etter at prikksystemet ble innført (to små kommuner hadde ingen inndragninger i årene før 2016). Denne nedgangen kan til dels skyldes at flere kommuner hadde en strengere praksis før 2016. Blant annet praktiserte Trondheim tre ukers inndragning på grunnlag av ett tilfelle av overskjenking. Flere kommuner sanksjonerte med inndragning kun på grunn av skjenking til mindreårige, hindring av kontroll eller uansvarlig drift. Dette er imidlertid brudd som relativt sjelden blir avdekket – både før og etter innføringen av det nasjonale prikksystemet.

Prikksystemet innebærer at en bevilling ikke kan inndras på grunn av en enkelthendelse. Oslo kommune, som står bak en betydelig andel av inndragningene etter 2016, publiserer årsaker til inndragningene på hjemmesiden sin¹⁰. I 2017 var det for eksempel et skjenkested som fikk ni dager inndragning for flere tilfeller av skjenking til åpenbart påvirket person og åpenbart påvirket person i lokalet. Et annet skjenkested hadde, i tillegg til overskjenking, flere mindre alvorlige brudd som alkohol tatt med ut av lokalet, ikke godkjent styrer, og ikke levert omsetningsoppgaven i tide – altså ble summen 12 prikker, selv om flere av bruddene gav et relativt lavt antall prikker. For alle inndragningene i perioden 2017-2019 (det var ingen inndragninger i 2016 og ingen inndragninger i 2020 per 21.11), er det typiske grunnlaget flere tilfeller av skjenking til gjester som er åpenbart påvirket. For fire av inndragningene var også brudd på kravet om forsvarlig drift en medvirkende årsak.

I en kommune hadde et skjenkested pådratt seg 13 prikker. Her hadde stedet fått en prikk for brudd på vilkår, to for manglende levering av omsetningsoppgave og deretter ti prikker for brudd på kravet om forsvarlig drift. I en annen kommune fikk et utested inndragning på bakgrunn av skjerpene omstendigheter ved hindring av kontroll (10 prikker) og ett tilfelle av skjenking til åpenbart påvirket person (4 prikker).

En annen kommune hadde vedtatt to inndragninger siden prikksystemet ble innført. I den ene inndragningssaken var det prikktildeling for brudd på kravet om forsvarlig drift. Skjenkestedet fikk ti prikker da det ifølge vedtaket står at i «skjerpene retning anføres at arrangementet rettet seg mot et ungt publikum og at bevillingshaver ikke hadde kontroll på skjenkestedet under arrangementet». I tillegg til de ti prikkene fikk skjenkestedet to prikker for ikke å ha betalt alkoholgebyr innen kommunens frist. Skjenkestedet fikk dermed en ukes inndratt skjenkebevilling. Kommunens andre inndragningsvedtak var basert på en kontrollrapport som både beskrev hindring av kontroll og

¹⁰ <https://www.oslo.kommune.no/skatt-og-naring/salg-servering-og-skjenking/kontroll-av-salg-servering-og-skjenking/tilsynsresultater/inndragninger-av-bevillinger>

skjenking til åpenbart påvirket gjest. Skjenkestedet påklaget inndragningen og ønsket midlertidig forføyning av iverksettelsen av inndragningen, men før dette ble tatt stilling til i rettsvesenet, begjærte skjenkestedet seg konkurs.

En betydelig andel av inndragningsvedtakene vi har fått tilsendt fra kommunene, omfatter brudd på alkoholloven som gir åtte prikker – som oftest er dette mangel på forsvarlig drift. I Oslo har det også vært inndragninger utelukkende på bakgrunn av flere tilfeller av skjenking til personer som var åpenbart påvirket, men i de andre kommunene var det få tilfeller av dette.

Et annet forhold som kan forklare nedgangen i antall inndragninger etter innføringen av prikkssystemet, er at flere kommuner tidligere hadde en praksis på å inndra bevillinger dersom omsetningsoppgaver eller omsetningsgebyr ikke ble levert eller betalt. Varigheten av disse inndragningene varierte, men minimum inndragningstid var til oppgaven/betalingen var godkjent. Saksbehandlere i Trondheim, Bergen og Kristiansand opplyste også at de før 2016 inndro bevillinger dersom omsetningsoppgavene ikke ble levert.

En tredje forklaring kan, ifølge noen informanter, være at noen av de midlertidige inndragningene i årene før 2016 var på steder som var driftet av det de betegnet som useriøse aktører, og at fornyelsen i 2016 hadde bidratt til å luke ut slike aktører, da de ikke fikk fornyet søknaden om skjenkebevilling.

Klager på tildelte prikker

Ved prikktildeling kan skjenkestedet klage på vedtaket. I forkant av innføringen av prikkssystemet var det fryktet at skjenkestedene ofte ville påklage prikkene og dermed gi kommunene en betydelig økt saksbehandlingsmengde.

Informantenes inntrykk var at bevillingshaverne som oftest svarer på det lovpålagte forhåndsvarselet om prikktildeling. Ofte er de uenige i kontrollørens rapport, men det hender også de innrømmer feil og forklarer hvordan de vil sikre at bruddet ikke gjentar seg. I enkelte kommuner er det skjenkestedets vakselskap, som svarer ved forhåndsvarsel – ikke bevillingshaveren som får tilsendt varselet. Det var ingen av kommunene i utvalget som mente at det ofte kommer formelle klager på prikktildelinger, og ingen hadde opplevd en betydelig økning i saksbehandlingsmengden som følge av ordningen.

Alkoholloven gir bevillingshaver anledning til å vente med å påklage enkeltprikker til det eventuelt foreligger et inndragningsvedtak. Selv om bevillingshaver ikke påklager et prikkvedtak når det foreligger, har vedkommende altså likevel muligheten til å klage på et senere tidspunkt. Det er verdt å merke seg at kun et fåtall av kommunene i utvalget har fattet inndragningsvedtak siden 2016. og vi

har derfor ikke grunnlag for å vurdere om bevilingshavere nå venter til en eventuell inndragning med å påklage prikkene.

Flere kommuner har fattet vedtak som har blitt påklaget – både prikktildelinger og inndragningsvedtak, og saken har dermed gått til neste klageinstans – Statsforvalteren. Som regel har kommunen da fått medhold, men det har også vært tilfeller hvor Statsforvalteren har opphevet kommunens vedtak.

Ved klagebehandling hos Statsforvalteren fortalte flere informanter at lang saksbehandlingstid kan være en utfordring. I et tilfelle tok det ifølge informanten nesten ett og et halvt år å få svar. Da foreldelsestiden på et brudd er to år, gir det seg selv at det er vanskelig å drive effektiv saksbehandling med så lang klagebehandlingstid.

Preventiv effekt av prikkssystemet?

Selv om vi har mål på antall avdekte brudd og inndragninger før og etter 2016, er dette et utilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det nye systemet har hatt en preventiv effekt. Avdekte brudd er antakelig bare 'toppen av isfjellet', i hvert fall med hensyn til de mindre alvorlige bruddene (Buvik og Baklien, 2014, 2018; Wigenstad m.fl., 2018). Økningen i antall avdekte mindre alvorlige brudd etter 2016 kan skyldes flere forhold, deriblant at noen kommuner gikk fra dialogbaserte kontroller og veiledning til rapportering ved avdekking av brudd. Flere kommuner hadde allerede et lokalt prikkssystem for brudd på alkoholloven før 2016, og i mange tilfeller var dette systemet strengere enn det nye nasjonale systemet ved at terskelen for inndragning var lavere. Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt det nasjonale systemet kan ha en mer eller mindre preventiv effekt enn de tidligere lokale prikkssystemene.

Saksbehandlere i kommunene sa at skjenkestedene ofte «er redde» for å få prikker, og en fortalte at i hennes kommune var skjenkestedene opptatt av å ha et «rent rulleblad». Hun sa at selv om de som saksbehandlere mente at det ikke var så farlig for skjenkestedene å få en prikk, var dette noe bransjen jobbet hardt for å unngå. I kommuner hvor man hadde trodd det skulle bli vanskelig å få inn omsetningsoppgaver når man ikke lenger kunne gjøre oppmerksom på at manglende innlevering ville resultere i inndragning, var imidlertid mange skjenkesteder så redde for prikker at de leverte oppgavene innen fristen.

Gjennomgangen av avdekte alvorlige brudd viser at det sjelden er de samme skjenkestedene som pådrar seg flere grove brudd for samme forhold. Det samme gjelder, ifølge informantene, også for mindre alvorlige brudd. Dersom det avdekkes for eksempel brudd på bestemmelsene om alkoholreklame eller mangler ved internkontrollen, blir dette som regel raskt utbedret, slik at det ikke skrives flere rapporter på forholdet.

En av informantene mente prikkssystemet hadde en preventiv effekt ettersom systemet var tydelig for skjenkestedene. Han forklarte:

Systemet er forholdsvis lettfattelig og blir dermed beregnelig. Vi har jo trykket opp sånne små pamfletter som vi deler ut. Der er de ulike bruddene sortert etter antall prikker som tildeles. Det holder bare å lese den så skjønner man at her gjelder det ikke å skjenke til mindreårige, hindre kontroll eller pådra seg uforsvarlig drift. Jeg håper det er en god hjelp for bevillingshaver. At det er litt klarere for dem hva de kan gjøre og ikke gjøre.

Flere mente at bevillingshavere var redde for å få prikker. En informant sa: *De er veldig opptatt av at de vil ikke ha prikker. Så jeg tror det har en viss sånn forebyggende effekt. De skjerper seg.* En annen informant sa systemet var preventivt og utdypet:

Jeg ser jo de som får prikker, de skjerper driften, det er jo ingen som har lyst å miste bevillingen. Så da får de på en måte en type advarsel og da vet de at hvis det blir nye prikker, så kan det føre til en inndragning. Jeg tenker det har en preventiv effekt.

En annen informant mente prikker var en håndfast konsekvens som skjenkestedene forsto. Hun sa:

Når du gir en prikk, så gjør du alvor ut av trusselen. Da sier du at dette er en advarsel, dette har en konsekvens. Når du ikke gir prikker, så er det liksom en tom trussel.

Det er altså flere informanter som mente at prikkssystemet hadde en preventiv effekt- selv om det vanskelig lar seg måle.

Utfordringer knyttet til implementering

Ingen av informantene oppga at det hadde vært noen utfordringer knyttet til implementeringen av det nasjonale prikkssystemet. De fleste oppfattet det nye systemet som oversiktlig og enkelt å kommunisere ut til både bransjen og internt i kommunen. At systemet er nasjonalt, gjør at informasjonen oppfattes som mer tilgjengelig ved at den finnes både hos bransjeorganisasjonene og på myndighetenes nettsider. Tidligere var det i noen kommuner lokale versjoner av et prikkssystem som primært var tilgjengelig hos kommunen.

I enkelte av kommunene var det noen IT-tekniske problemer ved etablering av nye rutiner for hvordan brudd skulle registreres. I flere kommuner etterlyses det et nasjonalt saksbehandlingssystem som kan erstatte Excel, som er det de fleste benytter per dags dato.

Det var ingen som opplevde det nye systemet som juridisk vanskelig, men noen merket motstand mot prikkssystemet i politisk ledelse og i bransjen. I en kommune fortalte informanten at bransjen opplevde at det nasjonale prikkssystemet var langt strengere enn tidligere praksis. Men, i de fleste kommunene var inntrykket at det nasjonale systemet var mer liberalt. I en kommune som tidligere hadde hatt et dialogfokus, var ikke sanksjonskontroller ønsket av politikerne, og det var en sterk motstand mot prikktildeling blant politikere. Her forsøkte også politikere å endre antall prikker ved alvorlige brudd. Resultatet av dette ble i et tilfelle at Statsforvalter kjente kommunens vedtak ugyldig. Saksbehandleren i denne kommunen opplevde at det var krevende at politikerne tilsynelatende hadde større tillit til bransjens fremstilling av situasjonen enn skjenkekontrollørens avvikrapport, noe som gjorde arbeidet vanskelig.

Fordeler og ulemper med prikkssystemet

Flere av informantene mente at prikkssystemet gir økt forutsigbarhet for bransjen ved at like brudd får lik reaksjon på tvers av kommuner. I kommuner der det er politiske organer som formelt vedtar sanksjoner, er det nå mindre mulighet for skjønsmessige beslutninger. Det er også blitt enklere å kommunisere håndhevingen av alkoholloven til bransjen. Informasjonen ligger tilgjengelig på for eksempel Helsedirektoratets hjemmesider, samt hos bransjeorganisasjoner som Virke og NHO. Flere av informantene fortalte at de deltok i regionale nettverk hvor skjenkesaker ble diskutert. Før 2016 var dette arbeidet mer komplisert, fordi det da var ulike regler og praksis for sanksjoner mellom kommunene. Nå som alle har like regler oppleves det som enklere å diskutere enkeltsaker på tvers av kommunegrenser. I flere av kommunene var det, før 2016, ikke mulig å klage på avdekte brudd før det ble fattet et inndragningsvedtak. Det ble derfor hevdet at det nye prikkssystemet med klagemuligheter på alle prikktildelinger gir bransjen muligheten til å påklage prikker kort tid etter bruddet.

Noen saksbehandlere mente at prikkssystemet ikke er strengt nok, for eksempel at noen brudd burde være strengere vektet, og at det med dagens system skal for mye til før et skjenkested får inndragning. Blant bruddene som ble nevnt, var skjenking til mindreårige, hindring av kontroll og gjentatt diskriminering. Det var flere som mente at overskjenking burde gitt flere prikker.

Oppsummering av resultatene

Antall avdekkete mindre alvorlige brudd på skjenkesteder økte markant, særlig fra 2015-2017

- Noen kommuner hadde helt/delvis dialogbaserte kontroller før 2016. Ved brudd, som mangler ved internkontroll og reklame, ble det tilbudt veiledning, men ikke skrevet avviksrapport. Etter 2016 ble det i større grad skrevet rapport ved avdekking av slike brudd. Dette kan delvis forklare hvorfor antall avdekkete brudd gikk opp i noen kommuner.
- Imidlertid er det slik at både før og etter 2016 er brudd på bestemmelser om reklame og internkontroll blitt ansett som lite alvorlige og derfor sjeldengjenstand for reaksjoner. Det er primært de groveste bruddene på reklameforbud og internkontroll som blir sanksjonert.

Antall avdekkete grove brudd har ikke endret seg markant

- Kontrollrutiner og saksbehandling ved grove brudd var de samme både før og etter at det nasjonale prikkssystemet ble innført, og det ble skrevet avviksrapport ved grove brudd både før og etter 2016.
- Særlig i mindre og mellomstore kommuner er det ofte avvikrappporter fra politiet som ligger til grunn for avdekkete grove brudd. I slike kommuner, hvor skjenkekontrollen ikke gjennomfører kontroller hver helg, synes derfor politiets arbeid å spille en viktig rolle i avdekking av brudd.

Antall inndratte skjenkebevillinger har gått betydelig ned

- Antallet inndragninger av skjenkebevillinger har falt kraftig etter innføringen av prikkssystemet. Mens det i 2015 var 127 midlertidige inndragninger av skjenkebevillinger, har det etter innføringen av prikkssystemet vært mellom 20 og 32 midlertidige inndragninger av skjenkebevillinger i året. Følgende forhold kan ha hatt betydning for å forklare denne nedgangen i inndragninger:
- Før 2016 hadde noen kommuner lokale prikkssystem eller strengere sanksjonspraksis med lavere terskel for inndragning enn det nasjonale prikkssystemet.
- Før 2016 var en betydelig andel av inndragningene i Oslo og andre større kommuner knyttet til manglende omsetningsoppgaver eller manglende innbetaling av gebyr. Ettersom slike mangler – etter innføringen av prikkssystemet – ikke lenger er tilstrekkelig i seg selv til inndragelse, kan det være en viktig forklaring på nedgangen i inndragninger.
- Noen kommuner hadde tidligere strengere praksis for noen typer av grove brudd (for eksempel inndragning ved skjenking til mindreårige). Dette har antakelig hatt mindre betydning for nedgangen inndratte skjenkebevillinger, ettersom saksgang og vurderinger av inndragning i hovedsak synes å ha foregått på samme måte før og etter 2016.

- Detaljnivå og kvalitet i avviksrapporter varierer, men tilstrekkelig detaljert beskrivelse av en situasjon er nødvendig for å kunne vurdere om det foreligger brudd. Skjenkekontrollørens arbeid med avviksrapporter har derfor stor betydning.

Antall klager på vedtak om midlertidig inndragning har vært lavt og har endret seg lite

- Prikkssystemet gir adgang til å klage på prikkvedtak, men dette ser hittil ikke ut til å ha påvirket kommunal saksbehandling. Saksbehandlere i kommunene i utvalget i liten grad opplevd at klagesaker har medført økt saksmengde. Det kan imidlertid tenkes at dette endrer seg dersom/når det blir mange skjenkesteder som nærmer seg grensen på 12 prikker.

Nasjonal harmonisering i reaksjoner på brudd

- For mange typer av brudd (for eksempel skjenking til mindreårige og åpenbart påvirket gjest i lokalet) har prikkssystemet ført til større grad av likebehandling på tvers av kommunene
- Særlig i kommuner hvor politisk ledelse behandler brudd på alkoholloven, er det blitt mindre mulighet til skjønnsmessig vurdering av brudd og sanksjoner.
- Kommunene har til dels fått bedre dialog med bransjen, og mener at bransjen opplever sanksjoneringen som mer gjennomiktig og forutsigbar. Et fast system er lettere for kommunen å kommunisere til bransjen, og prikkene brukes som utgangspunkt for dialog. På den annen side har bransjen noen steder gitt uttrykk for irritasjon over at mindre brudd, som tidligere ble møtt med veiledning, nå medfører prikk-tildeling.

Indikasjoner på preventiv effekt av prikkssystemet

- Før 2016 hadde flere kommuner et lokalt prikkssystem, som ofte var strengere enn det nye nasjonale systemet. Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt det nasjonale systemet kan ha en mer eller mindre preventiv effekt enn de lokale prikkssystemene.
- Noen saksbehandlere hadde inntrykk av at det nasjonale prikkssystemet kunne ha en viss preventiv effekt ved at skjenkestedene nå har lettere tilgang til informasjon om sanksjoner ved brudd, og at skjenkestedene skjerper seg for å unngå prikkbelastning eller ytterligere prikker ved avdekket brudd. Flere mente likevel at kvaliteten på skjenkekontrollen har større betydning enn prikkssystemet for avdekke og sanksjonere brudd på alkoholloven.

- Omfanget av avdekte mindre alvorlige brudd økte etter innføringen av prikkssystemet. Under ellers like forhold, kunne denne økningen ha tydet på at det ikke var noen preventiv effekt av prikkssystemet, men kanskje snarere tvert om. Imidlertid viste de kvalitative intervjuene at økningen i avdekte brudd – i hvert fall til dels – skyldtes en endring fra en dialogbasert tilnærming på mindre alvorlige brudd til rapportering av avvik. Og ettersom mange mindre alvorlige brudd ikke nødvendigvis rapporteres gjennom avviksrapporter, er endringer i avdekte brudd heller ingen god indikasjon på en mulig effekt av prikkssystemet.

Tema i semi-strukturerte intervjuer med saksbehandlere i skjenkesaker

Skjenkekontroll og rapporter

1. I deres kommune var det til sammen (sett inn antall) avviksrapporter for grove overtredelser (som skjenking til mindreårige og overskjenking) i årene 2014 og 2015, mens det i neste treårsperiode (2016 – 2018) var (sett inn antall) avviksrapporter. Kan du kommentere dette nærmere? Kan innføringen av prikkbelastningsordningen hatt betydning for denne endringen? I så fall, på hvilken måte?
2. Har det blitt flere rapporter på mindre alvorlige brudd, f.eks. med hensyn til alkoholreklame og internkontroll? Mange kommuner løste tidligere slike brudd gjennom dialog med bransjen og alternative reaksjoner. Har kommunen mulighet til dette nå, og benytter dere i så fall muligheten? Hvordan påvirket prikktildelingen dialogen mellom kommunen og bransjen? På alvorlige brudd?
3. Får kommunen annen informasjon om avvik på skjenkesteder utover avviksrapporter/politirapporter? Fra skjenkekontrollen, politiet eller publikum? (for eksempel mistanke/indikasjoner på overskjenking, skjenking til mindreårige). Hvordan responderer kommunen og skjenkekontrollen på slik informasjon? Har du inntrykk av om det har skjedd noen endring siden 2016 ved mistanke på overtredelser? (er de blitt færre, flere, eller ingen endring?) Gjelder dette i så fall flere skjenkesteder eller noen ganske få?
4. I deres kommune er det de siste årene (sett inn antall) rapporter om alvorlige brudd på alkoholloven. Dette er ganske (lite/mye) sammenliknet med andre kommuner av tilsvarende størrelse. Hvorfor tror du det er slik? (eventuelt oppfølgingsspørsmål knyttet til om kontrollørene leter etter brudd eller har intensiv kontroll på steder der det er mer sannsynlig at alkoholloven brytes, etc.)

Behandling av skjenkerapporter

5. Hvordan er saksgangen når dere mottar en avviksrapport? Fra rapporten skrives til endelig vedtak foreligger. Er det forskjell på rapporter? For eksempel grove brudd og mindre alvorlige brudd?
6. Har kommunen klare fremgangsmåter for saksbehandling av avviksrapporter fra skjenkekontrollen?

Hvis nei, hvorfor ikke? Innebærer det noen problemer for saksbehandlingen? I så fall, på hvilken måte?

Hvis ja, brukes det systematisk juridisk kompetanse i saksbehandlingen? I så fall, på hva slags saker? Har det skjedd noen endringer i dette siden 2016? I så fall, hvilke?

7. I deres kommune var det til sammen (sett inn antall) inndragninger av skjenkebevilling i årene 2014 og 2015, mens det i neste treårsperiode (2016 – 2018) var (sett inn antall) inndragninger. Kan du kommentere dette nærmere? Hvilken betydning har innføringen av prikkbelastningsordningen hatt for vedtak om inndragninger? Har det vært endringer i hvilke brudd som gir inndragning? (For eksempel manglende betaling av omsetningsoppgaver)

Oppfølging av rapporter

8. Har kommunen dialog med skjenkesteder vedrørende brudd på alkoholloven utover prikktildeling? Hvis ja, på hvilken måte? I hva slags saker? Er det enkelte skjenkesteder man har et særlig fokus på? Hvordan fungerer dialogen, hvordan responderer skjenkestedene? Er dette endret siden 2016? I så fall, på hvilken måte? Og hvorfor? Hvis det ikke er noen dialog, er det noe kommunen har vurdert å innføre?
9. Skjenkestedene har jo muligheten til å uttale seg om rapporter. Hender det at de svarer på dette? Imøtegår/avviser de avviksrapporter? Hvordan foregår dette vanligvis? Er dette i så fall noe som har endret seg siden 2016?

Klager / politisk behandling

10. Tidligere kunne skjenkestedene kun klage på inndragninger, mens nå kan de klage på alle prikk-vedtak. Hvordan har det påvirket saksbehandlingen?
11. Hvordan blir en inndragning vedtatt? Hvem har denne myndigheten? Har prikkssystemet gjort det enklere for personer som ikke vanligvis jobber med skjenkesaker å fatte rettfærdige vedtak? Blir utestedene behandlet likere?

Saksbehandlerne inntrykk

12. Opplever dere at prikkssystemet har en preventiv effekt? Endrer utestedene praksisen hvis de får prikker? Har dette forandret seg siden prikktildelingssystemet ble innført? Gjelder dette alle brudd?
13. Har det vært noen utfordringer med å implementere prikktildelingssystemet i deres kommune?
14. (Særlig i kommuner hvor de ansatte har andre arbeidsoppgaver) Vi vet at behandling av skjenkesaker tar mye tid og at det ikke alltid er politisk populært å være streng mot utesteder. Opplever dere at kontroll av skjenkesteder og håndheving av alkoholloven er noe som prioriteres? Hvordan merker dere det? Er det verdt arbeidstiden som legges i dette?
15. Opplever du at prikkssystemet har gjort saksbehandlingen mer rettfærdig? Enklere? Hva synes du er bra ved prikkssystemet? Og hva burde eventuelt vært endret?
16. Er det noe mer du ønsker å si om prikktildelingssystemet?

Referanser:

- Baklien, B. (2014). *Lovendring kan ikke fjerne skjønn i skjenkekontroll og inndragningsvedtak* (Forebygging.no). <http://www.forebygging.no/Kronikker/2012-2011/Lovendring-kan-ikke-fjerne-skjonn-i-skjenkekontroll-og-inndragningsvedtak/>: Forebygging.no.
- Baklien, B., & Buvik, K. (2014). *Oslo gjør utelivet tryggere - evaluering av SALUTT (3/2014)*. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Baklien, B., & Buvik, K. (2014). *Oslo gjør utelivet tryggere. Evaluering av SALUTT*. SIRUS-rapport 3/2014. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS).
- Baklien, B., & Buvik, K. (2018). *Kommunen og utelivsbransjen - medspillere og motspillere*. <http://www.forebygging.no/Artikler/2018/Kommunen-og-utelivsbransjen--medspillere-og-motspillere/>: Forebygging.no.
- Baklien, B., & Krogh, U. (2011). *Prosessene, planen og politikken – Rusmiddelpolitiske handlingsplaner* SIRUS-rapport 2/2011. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS).
- Baklien, B., & Skjælaaen, Ø. (2012). Loven, fylla og kommunene. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 53(1), 3-32.
- Buvik, K. (2013). How bartenders relate to intoxicated guests. *International Journal of Alcohol and Drug Research*, 2(2), 1-6.
- Buvik, K., & Baklien, B. (2006). *Skal det være noe mer før vi stenger? Evaluering av Ansvarlig Vertskap i Trondheim*. SIRUS-rapport 4/2006. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS).
- Buvik, K., & Baklien, B. (2014). Street-level alcohol policy: assessing intoxication at drinking venues in Oslo. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 21(5), 380-387.
- Buvik, K., & Baklien, B. (2018). *Skjenkekontrollen - får i ulveklær*. Kommunetorget.no. <http://www.kommunetorget.no/Aktuelt/Skjenkekontrollen--far-i-ulveklar/>: Kommunetorget.no.
- Buvik, K., & Rossow, I. (2015). Factors associated with over-serving at drinking establishments. *Addiction*, 110, 602-609.
- Kurtze, N., Wollscheid, S., & Denison, E. (2014). *Effects of interventions to counter overserving, serving underage people, and alcohol-related harm/injuries linked to drinking venues*. Oslo: Norwegian Knowledge Centre for the Health Services.
- Rossow, I., & Baklien, B. (2010). Effectiveness of responsible beverage service: the Norwegian experiences. *Contemporary Drug Problems*, 37(1), 91-107.
- Skretting, A., Bye, E., Vedøy, T. F., & Lund, K. E. (2017). *Rusmidler i Norge*. <https://www.fhi.no/publ/2017/rusmidler-i-norge-2016/>: Folkehelseinstituttet.
- Wigenstad, S. (2015). Skjenkekontrollen er snillere enn sitt rykte. *Natt og Dag*. <https://nattogdag.no/2015/11/kommentar-skjenkekontrollen-er-snillere-enn-sitt-rykte/>
- Wigenstad, S. (2020). Sheriffene i utelivsjungelen – En gjennomgang av Oslo kommunes bevilling- og kontrollpraksis for utelivet. *Oslospeilet*. <https://korusoslo.no/wp-content/uploads/2021/01/sheriffene28062020.pdf>.
- Wigenstad, S., Buvik, K., & Baklien, B. (2018). *Samhandling, samarbeid og skjenking: Forvaltning og håndheving av alkoholloven i utelivet* (Rapport 2018). Oslo: Folkehelseinstituttet.