

Sheriffene i utelivsjungelen

– En gjennomgang av Oslo kommunes bevilling- og kontrollpraksis for utelivet

Gjennom media kan man få inntrykk av at utesteder ofte mister skjenkebevillingen på grunn av bagateller. I denne artikkelen gjennomgås Oslo kommunes bevilling- og kontrollpraksis ovenfor Oslos utesteder i perioden 2013 til 2019. Vi vil se utviklingen av antall skjenkesteder, hvilke brudd som avdekkes og hvilke følger dette får for skjenkestedene.

Av Skule Wigenstad, spesialkonsulent ved KoRus Oslo og forskningstekniker ved Folkehelseinstituttet avd. Rusmidler og tobakk

«Oslo er en orgie av fyll, spy og blod. Er det dette som skal være utelivet i hovedstaden?». Sitatet tilhører visepolitimester i Oslo, Roger Andresen, og ble uttalt til Vårt Land for 10 år siden¹. Mye har skjedd med Oslos uteliv siden den gang, men likevel henger inntrykket igjen hos mange. Uteliv er fyll. Utelivet er utrygt. Er Oslo sentrum på nattestid i helgene en krigssone lovlidige borgere bør unngå? Samtidig kan det stilles spørsmål til de som kontrollerer utestedene. Hvis det er så mye fyll, mister utestedene ofte skjenkebevillingen sin? Eller er det sånn at utesteder straffes for bagateller, som man kunne få inntrykk av gjennom medieoppslag våren 2020²?

Utelivet er en kompleks arena. Oslos i underkant av 1300 skjenkebevillinger utgjør en viktig del av byens kulturtilbud og er sosiale møteplasser for byens innbyggere. Gjennom skatter og avgifter er utelivet en viktig inntektskilde for både private og offentlige aktører^{3 4}, og Oslo kommune estimerer at om lag 17 000 personer arbeider i byens serverings- og

Sammenheng

- Det har i perioden 2013 til 2019 vært en økning i både salgs- og skjenkebevillinger i Oslo. Antall salgsbevillinger har økt med 18 prosent, mens antallet skjenkebevillinger har økt med 25 prosent. Økningen er betydelig større enn befolkningsveksten i perioden.
- Fra 2015 til 2016 var det en markant nedgang i antall inndratte skjenkebevillinger. Dette skyldes primært en nasjonal lovendring som skulle sikre likebehandling for brudd på alkoholloven mellom ulike kommuner.
- Selv om det har vært en nedgang i antall inndragninger av skjenkebevillinger, har det vært en økning i antall avdekte brudd. I perioden 2016–2018 ble det avdekket flere brudd ved Oslos utesteder enn i perioden 2013–2015.
- Kommunens egne kontroller avdekker i liten grad salg eller skjenking til mindreårige. Dette kan ha sammenheng med at det er vanskelig å kontrollere effektivt, men kan også skyldes at det er mindre utbredt enn man kan få inntrykk av gjennom media.
- Sammenlignet med resten av Norge er det særlig tre brudd på alkoholloven som avdekkes oftere i Oslo enn antall skjenkebevillinger skulle tilsi. Dette er skjenking til åpenbart påvirket gjest, skjenking utover tillatt skjenketid og brudd på regler om styrer og stedfortreder. Blant bruddene som sjeldent avdekkes sammenlignet med resten av Norge er brudd på reklamebestemmelse og mangler ved internkontroll.

1 VårtLand (2010, 26. november) Politimester: Oslo er en orgie av fyll, spy og blod. Hentet fra: <https://www.vl.no/samfunn/politimester-oslo-er-en-orgie-av-fyll-spy-og-blod-1.49283?paywall=true>

2 Dagbladet.no (2020, 25. februar) Full vin-razzia i Oslo: – Verste sort. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/mat/full-vin-razzia-i-oslo---verste-sort/72174561>

3 Grazian, D. (2003). *Blue Chicago. The Search for Authenticity in Urban Blues Clubs*. Chicago.

4 Hayward, K., & Hobbs, D. (2007). Beyond the binge in 'booze Britain': market-led liminalization and the spectacle of binge drinking. *The British journal of sociology*, 58(3), 437–456.

skjenkebransje⁵. Bartendere og utesteder spiller en nøkkelrolle både i utviklingen av nye urbane byområder og som sentrale aktører i kulturlivet^{6 7}. Til tross for at utelivet er en berikelse for byen, er det også en rekke negative forhold assosiert med byen på nattetid i helgene. Flere studier har dokumentert at skjenking av berusede personer forekommer⁸, og selv om det var en markant nedgang i utelivsvold i perioden 2012–2014, opplever politiet at utelivsvold fremdeles er en utfordring i Oslo⁹.

I denne artikkelen vil vi undersøke hvordan utviklingen i Oslos uteliv har vært i perioden 2013 til 2019. Vi ønsker å vise utviklingen i skjenkebevillinger og i hvilke brudd som avdekkes. Gjennom dette håper vi å etablere et kunnskapsgrunnlag for fremtidige diskusjoner om kommunens forvaltningspraksis, samt en mer kunnskapsbasert debatt. Artikkelen vil primært fokusere på skjenkebevillinger. I alkoholoven skilles det mellom salgsbevillinger (primært dagligvarebutikker) og skjenkebevillinger (utesteder). Valg av fokus skyldes at det primært er skjenkesteder, og kontrollen av dem, som er gjenstand for debatt og politisk uenighet. Tallene i artikkelen er innhentet før koronapandemien inntraff. Selv om det er en usikkerhet knyttet til hvordan utviklingen av pandemien vil påvirke samfunnet på sikt, synes det tydelig at utelivsbransjen blir særlig hardt rammet. Likevel håper vi artikkelen vil gi et bilde av utviklingen i Oslo de senere årene, og at utelivsbransjen vil hente seg inn etter hvert som samfunnet normaliseres.

«Det blir stadig flere skjenkesteder i Oslo»

Utviklingen i antall salgs- og skjenkesteder i Oslo har vært gjenstand for debatt. Dette har særlig blitt aktualisert i forbindelse med uenigheten om antall utesteder i Oslo er bærekraftig, og behovet for at deler av samfunnet, som klesbutikker og andre forretninger som ikke primært selger alkohol, skal være alkoholfrie¹⁰. Med flere konkurser i serverings- og skjenkebransjen har enkelte aktører gått ut og advart

5 Oslo kommune. *Ny alkoholpolitisk handlingsplan på høring nå*. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk/byradet/pressemeldinger/ny-alkoholpolitisk-handlingsplan-pa-horing-na#ref>

6 Grazian, D. (2003). *Blue Chicago. The Search for Authenticity in Urban Blues Clubs*. Chicago.

7 Ocejó, R. E. (2012). At your service: The meanings and practices of contemporary bartenders. *European Journal of Cultural Studies*, 15(5), 642–658.

8 Buvik, K., & Rossow, I. (2015). Factors associated with over-serving at drinking establishments. *Addiction*, 110, 602–609. doi:10.1111/add.12843

9 Sætre, M., Hofseth, C., Hansen, I., & Bakosgjelten A. (2015) *Trender i kriminalitet 2016–2017. Utfordringer i den globale byen*. Strategisk Stab, Oslo politidistrikt. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/kriminalitetsutvikling/trendrapport-2016-2017.pdf>

10 Aftenposten.no (2018, 2. mai). Krever at butikker skal få skjenkebevilling.

Bevillingstyper

Serveringsbevilling: Alle steder som selger mat må ha en serveringsbevilling. Alle skjenkesteder må også ha serveringsbevilling.

Salgsbevilling: Alle steder som selger alkohol ment til å konsumeres andre steder må ha en kommunal salgsbevilling (unntaket er Vinmonopolet som har statlig bevilling).

Skjenkebevilling: Steder som skjenker alkohol må ha en skjenkebevilling.

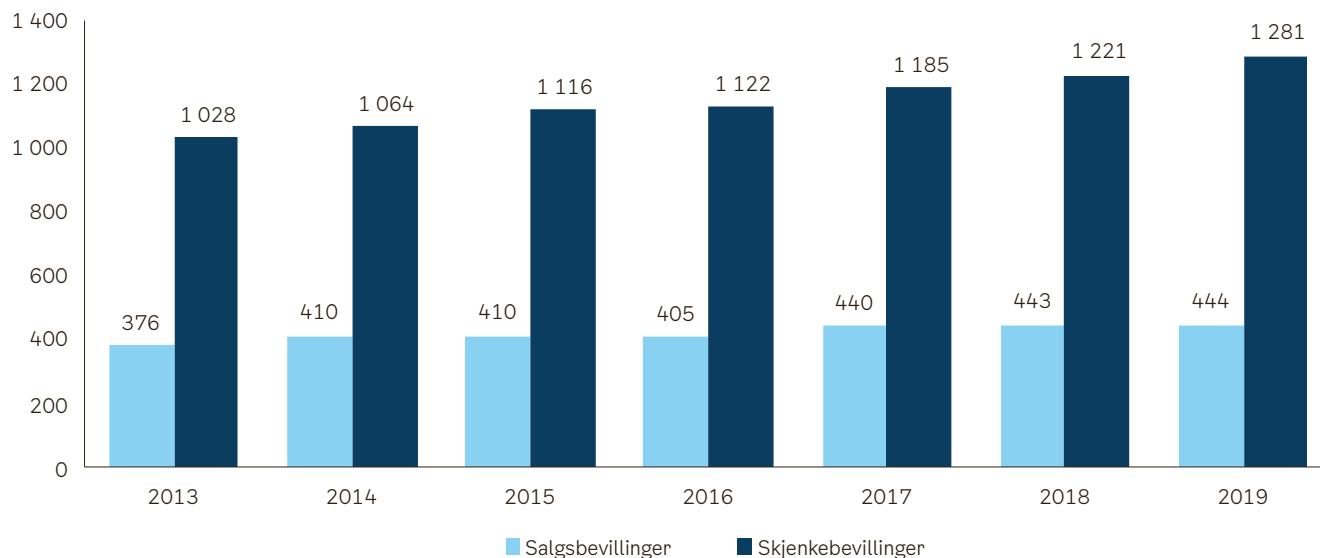


Tallgrunnlaget

I forbindelse med Oslo kommunens arbeid med alkoholpolitisk handlingsplan for perioden 2020–2024, var det et ønske fra Byrådsavdeling for Næring og Eierskap om å styrke kunnskapsgrunnlaget om byens bevilling- og kontrollpraksis. Alle kommuner besvarer årlig en undersøkelse kalt «Kommunens Forvaltning av Alkoholoven» som gjennomføres av Folkehelseinstituttet (tidligere SIRUS) som en del av arbeidet med rapporten *Alkohol i Norge*¹. Tallene Oslo har levert til kommuneundersøkelsen i perioden 2014 til 2018 utgjør data for denne artikkelen. Bruk av tallene innsamlet av Folkehelseinstituttet gir både muligheten til å se på utviklingen av forvaltningen i Oslo, samt muligheten til å se Oslos utvikling opp mot nasjonale tendenser. Noen steder i artikkelen oppgis tall for 2019. Da Folkehelseinstituttet ikke har publisert data for 2019, er disse tallene hentet fra Næringsstatens årsberetning².

1 Folkehelseinstituttet. *Alkohol i Norge*. Hentet fra <https://www.fhi.no/nettpub/alkoholinorge/>

2 Næringsstaten (2020). *Næringsstatens årsberetning 2019*.

Figur 1. Antall salgs- og skjenkebevillinger i Oslo 2013 til 2019.

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

mot at det er en overetablering av restauranter og skjenkesteder i Oslo som ikke er bærekraftig¹¹.

I figur 1 ser vi utviklingen i antall salgs- og skjenkebevillinger i Oslo kommune for perioden 2013 til 2019¹².

Som vi kan se av figur 1, har det vært en økning av både salgs- og skjenkebevillinger i perioden. For salgsbevillingene har det vært en økning på 18 prosent, mens antall skjenkebevillinger økte med 25 prosent. Befolkningsveksten i Oslo generelt var i perioden 2014 til 2019 på 7,35 prosent¹³. Ifølge Næringssetaten kan det økte antallet salgsbevillinger forklares ved at det er bygget nye boligområder i byen, og ved at blant annet nettbaserte dagligvarebutikker har fått salgsbevilling for å kunne levere alkohol.

Selv om antall skjenkesteder har økt mer enn befolkningsveksten, er det viktig å være klar over at serverings- og skjenkenæringen i stor grad tiltrekker seg turister og personer utenbys fra. Det er verdt å merke seg at økningen i antall skjenkebevillinger, ikke

nødvendigvis betyr at det er etablert flere tradisjonelle skjenkesteder. En del av samfunnsutviklingen er at stadig flere møteplasser søker om skjenkebevilling. Dette kan for eksempel omfatte kantiner, båter og eldresentre. Hovedvekten i økningen de senere år ser likevel ut til å skyldes utbygging av nye områder i byen, eksempelvis Bjørvika, Sørenga og Løren, som fører med seg et marked for nye serverings- og skjenkesteder.

«En bevilling skal være lett å få og lett å miste»

En påstand som ofte går igjen i debatter om skjenkepolitikk, er at en skjenkebevilling skal være lett å få og lett å miste¹⁴. Med dette menes at det skal være enkelt å starte nye serverings- og skjenkesteder, samtidig som terskelen for å inndra eller tilbakekalle bevillingen til aktører som ikke overholder lover og regler skal være tilsvarende lav. I figur 2 ser vi en oversikt over antall innvilgede og avslåtte søknader om nye skjenkebevillinger i Oslo i perioden 2013 til 2018.

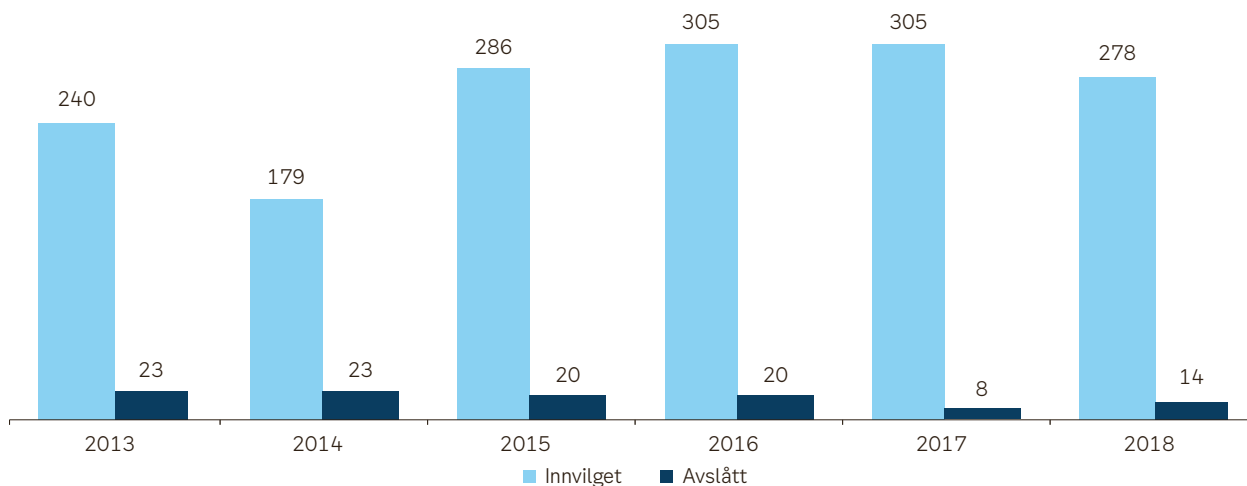
Som vi ser av figuren, blir i all hovedsak søknader om skjenkebevilling innvilget. Undersøkelsen til Folkehelseinstituttet spør etter antall nye skjenkebevillinger, men en gjennomgang gjort av Næringssetaten viser at tallene omfatter både nye bevillinger og bevillinger etter eierskifte. Flere studier har vist at

11 E24 (2019, 5. mai). Restaurantkonkursene øker – bransjetopper tror det vil fortsette. Hentet fra <https://e24.no/naeringsliv/i/8mRn1A/restaurantkonkursene-oeker-bransjetopper-tror-det-vil-fortsette>

12 På noen områder avviker tallene Næringssetaten meldte inn til Folkehelseinstituttet fra deres egen årsberetning. Særlig er forskjellen stor mellom salgsbevillinger i 2018. Jeg har her brukt tall fra Næringssetatens årsberetning for 2019.

13 Oslo kommune. Folkemengde og endringer. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/statistikk/befolkning/folkemengde-og-endringer/#gref>

14 Se for eksempel Horecanytt.no (2010, 21. januar). Hentet fra: <https://horecanytt.no/bransjejus-horecanytt-nyttig/lett-a-fa-lett-a-miste/240687>

Figur 2. Antall innvilgede og avslåtte søknader om nye skjenkebevillinger i Oslo 2013 til 2018.

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

utelivsbransjen er en bransje med både høy turnover av ansatte, men også av drivere¹⁵. Dette gjør at det vil være en betydelig mengde saksbehandling i forbindelse med at utesteder skifter eier eller får nye eiersammensetninger. Folkehelseinstituttets undersøkelse spør ikke etter årsaken til avslag, men Næringssetaten har publisert data for dette for perioden 2015 til 2019 på sin egen hjemmeside.

Som vi ser av tabell 1, har det i perioden 2015 til 2019 vært et relativt ganske stabilt antall avslag med en topp i 2015 og en bunnotering i 2016.

Manglende dokumentasjon var den vanligste årsaken til avslag på søknader om skjenkebevilling i perioden 2015–2019. Personer som ikke har tilfredsstillende økonomisk vandel, kan unngå å opplyse om dette ved

¹⁵ Trygstad, S., Andersen, R., Hagen, I., Nergaard, K., Nicolaisen, H., & Steen, J. (2014). Arbeidsforhold i utelivsbransjen. Fafo-rapport 2014:02. Oslo. FAFO.

å ikke sende inn papirene som etterspørres fra kommunen, noe som kan bidra til å forklare hvorfor manglende dokumentasjon er såpass høyt. Det har også vært flere avslag på grunn av alkoholpolitiske hensyn i perioden. Dette omfatter blant annet søknader fra frisørsalonger og butikker, som etter kommunens alkoholpolitiske retningslinjer skal være alkoholfrie soner og dermed ikke få skjenkebevilling¹⁶.

Inndratte bevillinger

Dersom det avdekkes brudd på alkoholloven ved et salgs- eller skjenkested, kan bevillingen bli inndratt for en tidsperiode. Som vi ser av figur 3 var det en kraftig nedgang i antall inndragninger i perioden 2013 til 2019, hvor den største endringen skjedde fra 2015 til 2016.

¹⁶ Oslo kommune. Alkoholpolitisk handlingsplan for Oslo kommune 2016–2020

Tabell 1. Årsak til avslag på søknader om skjenkebevillinger.

Grunn til avslag	2015	2016	2017	2018	2019
Manglende dokumentasjon	11	6	6	8	7
Økonomisk vandel	5	2	1		1
Manglede styrer, stedfortreder	1				
Alkoholpolitiske hensyn	1		1	3	4
Konkurs i søkende selskap			1		
Politimessige forhold/ stedets karakter			1	1	
Feil opplysninger i søknadsprosessen					1
Totalt	18	8	10	12	13

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

Bakgrunnen for denne tilsynelatende dramatiske endringen var innføringen av et nasjonalt sanksjonssystem for brudd på alkoholloven¹⁷, ofte omtalt som prikktildelingssystemet. Endringen innebar at brudd på alkoholloven, der Oslo tidligere hadde hatt en strengere praksis, som for eksempel nulltoleranse for salg og skjenking til mindreårige, ikke lengre automatisk ville gi inndragning av bevilling. Det er også verdt å merke seg manglende betaling av omsetningsoppgave, en oppgave alle som har en salgs- eller skjenkebevilling er pliktig å levere kommunen, tidligere automatisk gav inndragning, mens det nå gir to prikker – noe som er langt fra de 12 prikkene i løpet av to år som er grunnlaget for en ukes inndragning. En gjennomgang av alle inndragningene i 2014 viste at det ikke var brudd knyttet til skjenking som var hovedgrunnen til inndragningene, men forhold knyttet til økonomi, som for eksempel manglende omsetningsoppgaver¹⁸.

Antallet inndratte skjenkebevillinger kan være høyere enn det som fremkommer av figur 3. Næringsetaten kan også inndra bevillinger på bakgrunn av økonomiske og politimessige forhold knyttet til personer involvert i driften av skjenkestedet.

17 Helsedirektoratet.no. (2016). *Kontroll og inndragning av salgs- og skjenkebevilling – prikktildelingssystem*. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/tema/alkohol/kontroll-og-inndragning-av-salgs-og-skjenkebevilling-prikktildelingssystem>

18 Wigenstad, S. (2015, 2. november). – Skjenkekontrollen er snillere enn sitt rykte. *Natt & Dag*. Hentet fra: <https://nattogdag.no/2015/11/kommentar-skjenkekontrollen-er-snillere-enn-sitt-rykte/>

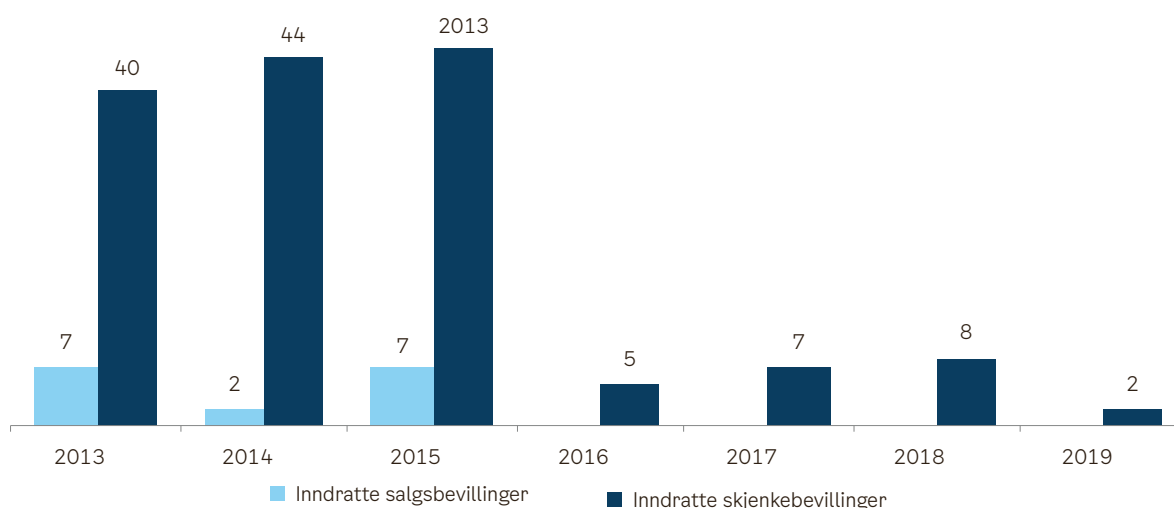


Foto: Colourbox

Avdekte brudd

For at kommunen skal ha muligheten til å kontrollere at salgs- og skjenkesteder overholder alkohollovens bestemmelser, benyttes skjenkekontrollen. I følge alkohollovens forskrift § 9-5, skal skjenkekontroller alltid gjennomføres med minst to kontrollører, og kontrollen kan være enten åpen eller anonymt. Etter forskrift § 9-7 skal salgs- og skjenkestedene kontrolleres så ofte behovet tilsier, men alle bevillinger skal kontrolleres en gang i året. Kommunen skal årlig utføre minst tre ganger så mange kontroller som det er salgs- og skjenkebevillinger.

Figur 3. Inndratte salgs- og skjenkebevillinger.



Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringsetaten

Prikksystemet

Overtredelser som gir åtte prikker:

- Skjenking til person som er under 18 år
- Brudd på bistandsplikten
- Brudd på kravet om forsvarlig drift
- Hindring av kommunal kontroll

Overtredelser som gir fire prikker:

- Salg og utlevering til person som er åpenbart påvirket av rusmidler, skjenking til person som er eller må antas å bli åpenbart påvirket av rusmidler.
- Brudd på skjenketidsbestemmelsene
- Skjenking av alkoholholdig drikk gruppe 3 til person på 18 eller 19 år
- Brudd på alderskravet til den som skjenker alkoholholdig drikk

Overtredelser som gir to prikker:

- Det gis adgang til lokalet til person som er åpenbart påvirket av rusmidler, eller bevillingshaver sørger ikke for at person som er åpenbart påvirket av rusmidler forlater stedet
- Mangler ved bevillingshavers internkontroll
- Manglende levering av omsetningsoppgave innen kommunens frist
- Manglende betaling av bevillingsgebyr innen kommunens frist
- Brudd på krav om styrer og stedfortreder
- Gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet
- Gjentatt diskriminering

Overtredelser som gir én prikk:

- Brudd på kravet om alkoholfrie alternativer
- Brudd på regler om skjenkemengde
- Konsum av medbrakt alkoholholdig drikk
- Gjester medtar alkohol ut av lokalet
- Brudd på krav om plassering av alkoholholdig drikk på salgssted
- Brudd på vilkår i bevillingsvedtaket
- Brudd på reklameforbudet

Dersom en salgs- eller skjenkebevilling pådrar seg 12 prikker i løpet av en toårsperiode, skal bevillingen inndras i en uke.

Kontrollørens oppgave er å observere forhold på stedet og gi tilbakemelding til ansvarshavende. Dersom kontrollørene oppdager det de oppfatter som brudd på alkoholloven, vil de skrive en rapport på forholdet som kommunens saksbehandlere følger opp. Kommunene står i utgangspunktet ganske fritt til hvordan de velger å gjennomføre kontrollene. Et flertall av norske kommuner benytter private selskap, mens Oslo har ansatt egne kontrollører¹⁹. En vanlig misforståelse er at det er kontrollørene som avgjør om det har skjedd et brudd på alkoholloven. Kontrollørens oppgave er å være kommunens «øyne og ører» og beskrive det de ser. I etterkant gjennomgår saksbehandlere i kommunen rapporten og avgjør hva som skjer med den videre. Selv om prikksystemet skulle gjøre sanksjonene ved brudd på alkoholloven mer standardisert, spiller fremdeles den skjønnsmessige vurderingen fra kontrollørene en avgjørende rolle i hvilke brudd som rapporteres til kommunen²⁰.

19 Wigenstad, S., Buvik, K., & Baklien, B. (2018). *Samhandling, samarbeid og skjenking: Forvaltning og håndheving av alkoholloven i utelivet*. FHI-rapport.

20 Baklien, B. (2014) Lovendring kan ikke fjerne skjønn i skjenkekontroll og inndragningsvedtak. *Forebygging.no* Hentet fra: <http://www.forebygging.no/Global/Kronikk%20Bergljot,%20endelig%20utgave.pdf>

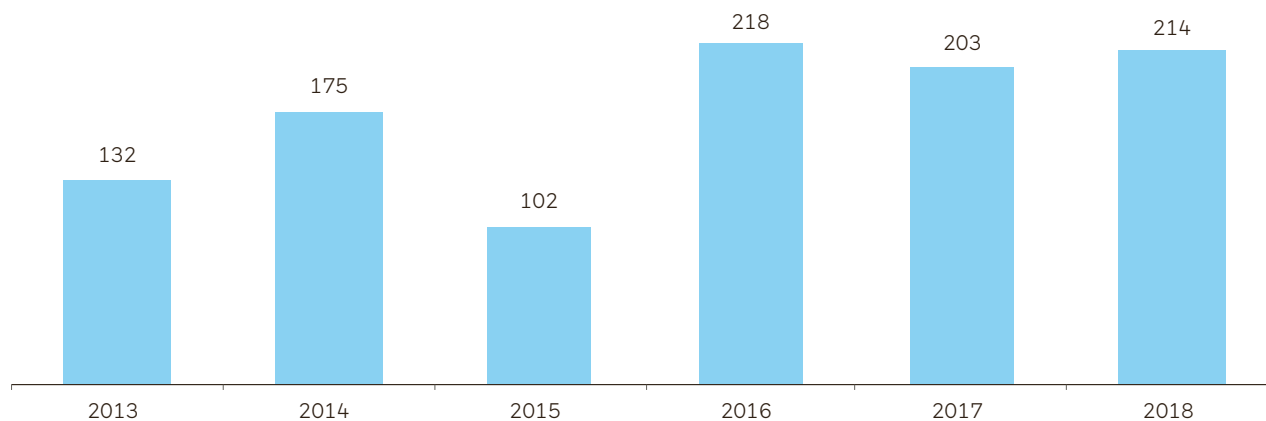
Som vi ser av figur 4, har antall avdekte brudd ved skjenkesteder i Oslo vært relativt stabil i perioden 2013 til 2018. Unntaket er 2015 hvor det også var færre kontroller.

Avdekte brudd ved skjenkebevillinger

Da denne artikkelen baserer seg på kommunens egne tall, vil antall brudd som oppgis være de avdekte og ikke det totale antallet brudd på alkoholloven. Selv om det er variasjoner i antallet kontroller fra år til år, har kontrollmetodikken i stor grad vært den samme. Dette gjør at avdekte brudd kan bli et mål på eventuelle endringer i skjenkepraksisen, selv om det ikke sier noe om det totale antallet brudd. I denne artikkelen vil vi fokusere på de mest alvorlige bruddene på alkoholloven.

Flere studier har vist at skjenking av alkohol til gjester som etter alkoholloven skulle vært nektet servering forekommer relativt hyppig²¹. Skjenking til gjester som er åpenbart påvirket av rusmidler, eller som er under 18 år, er blant bruddene som får mest

21 Buvik, K., & Rossow, I. (2015). Factors associated with over-serving at drinking establishments. *Addiction*, 110, 602–609. doi:10.1111/add.12843

Figur 4. Antall avdekte brudd ved skjenkesteder.

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

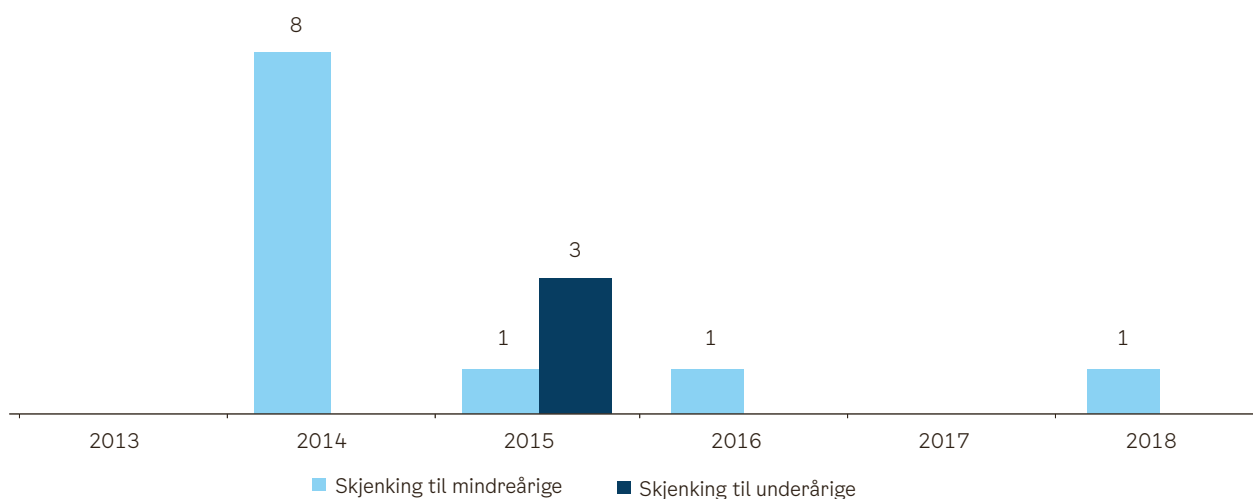
oppmerksomhet, og som Helsedirektoratet har påpekt at kommunen skal ha et særskilt fokus på.

Skjenking til mindreårige

Etter alkoholloven skilles det mellom skjenking til *mindreårige* og skjenking til *underårige*. En mindreårig er en person som ikke har fylt 18 og derfor ikke kan skjenkes noen former for alkohol. En underårig er en person som har fylt 18, men som ikke er gammel nok til å drikke alkohol med en styrke over 21 prosent.

Som vi ser av figur 5, avdekkes det relativt sjeldent skjenking til mindreårige i Oslo. 2014 var et topp-år hvor det ble avdekket åtte tilfeller. Mellom 2016 og

2018 ble det kun avdekket to tilfeller. Skjenking til underårige er også avdekket sjelden med kun tre tilfeller – alle i 2015. Det kan være flere grunner til at skjenking til mindreårige sjelden avdekkes. En mulig forklaring er at det er få utesteder i Oslo som har 18 års aldersgrense, og at de få stedene som derfor skjenker til 18 åringer er klar over at de vil bli hyppigere kontrollert. Det er en rekke utfordringer knyttet til å drive et utested som retter seg mot et ungt klientell, og mange utestedsdrivere ønsker derfor et eldre klientell – ofte med mer penger og mindre utagerende oppførsel.

Figur 5. Skjenking til mindreårig og underårig.

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

Overskjenking

Figur 6 viser at antall rapporter på skjenking til en person som er åpenbart påvirket av rusmidler har ligget mellom 45 og 65 per år i perioden 2013 til 2018. Med unntak av 2015 er også antall rapporter om åpenbart påvirket person i lokalet relativt stabilt. En evaluering av utelivsprosjektet SALUTT²² viste at nesten 80 prosent av skuespillere som spilte åpenbart påvirket fikk kjøpt alkohol på utesteder i Oslo²³. Med dette som utgangspunkt, vil mange sannsynlig oppfatte at antall rapporter på grunn av overskjenking er lavt. Samtidig er det viktig å være klar over at skjenkekontrollørene må ha en høy terskel for å skrive rapport dersom de observerer personer som kan være for beruset til å være på skjenkestedet. I en studie av skjenkekontrollører i 11 norske kommuner, var det informanter som var opptatt av at alle andre kjennetegn og mulige forklaringer måtte utelukkes, dersom det skulle skrives rapport. Dersom en gjest sov kunne det være fordi vedkommende var trøtt. Ustø gange kunne skyldes høye hæler. Det var derfor viktig med lang observasjonstid²⁴. En studie av skjenkekontrollører i Oslo viser også at terskelen er høy for å skrive rapport på gjester som kanskje har

drukket for mye²⁵. Samtidig er det, som vi skal se senere i artikkelen, en klar tendens til at Oslo er langt strengere når det gjelder overskjenking enn andre norske kommuner. At antall rapporter kan fremstå som lavt, bør derfor ikke tolkes som at skjenkekontrollen i Oslo er mer liberal enn resten av landet.

Diskriminering, narkotikabruk, uforsvarlig drift og hindring av kontroll

Alkoholloven inneholder flere bestemmelser om forhold som ikke nødvendigvis er knyttet til alkoholkonsum, men til hvordan et utested skal drives. Dette inkluderer blant annet forbud mot diskriminering, narkotikabruk, uansvarlig drift og hindring av kontroll.

Det er viktig å merke seg at spørreskjemaet til Folkehelseinstituttet endret seg i 2017 (tall fra 2016). På spørsmål om diskriminering endret spørsmålet seg fra om det var avdekket diskriminering, til om det er avdekket *gjentatt* diskriminering. Grunnen til dette er at det må avdekkes gjentatte ganger dersom et utested skal kunne ilegges prikker. I 2018 ble det i Oslo avdekket ett tilfelle av diskriminering, men ikke *gjentatt* diskriminering. I 2018 var det en rapport på narkotikaomsetning, men ikke bruk.

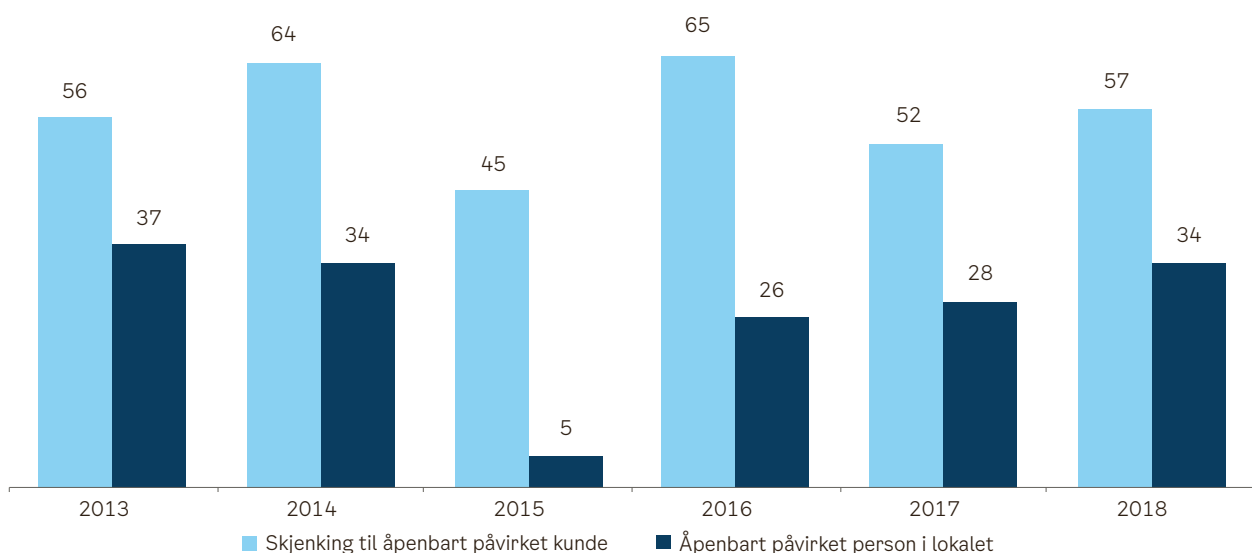
22 Oslo kommune. SALUTT-kurs. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/skatt-og-naring/salg-servering-og-skjenking/salutt-kurs/#gref>

23 Baklien, B., & Buvik, K. (2014). Oslo gjør utelivet tryggere. Evaluering av SALUTT. SIRUS-rapport 3/2014.

24 Wigenstad, S., Buvik, K., & Baklien, B. (2018). Samhandling, samarbeid og skjenking: Forvaltning og håndheving av alkoholloven i utelivet. FHI-rapport.

25 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.

Figur 6. Antall rapporter skjenking til åpenbart påvirket kunder / Åpenbart påvirket person i lokalet.



Tabell 2. Antall rapporter om diskriminering, narkotikabruk, uforsvarlig drift og hindring av kontroll.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Diskriminering	3	2		4	0	1
Narkotikabruk	0	2	3		0	
Uforsvarlig drift	3	2		7	1	3
Hindring av kontroll	2	3			3	1

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

Diskriminering på Oslos utesteder er noe som får mye medieoppmerksomhet²⁶. Diskriminering vil i praksis både omfatte diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse, for eksempel sykdommer som gjør at gjestene kan fremstå påvirket av rusmidler, at de ikke får tilgang til lokalet på grunn av manglende universell utforming, eller på grunn av hudfarge. Før 2016 hadde Oslo to inndragninger av skjenkebevillinger på bakgrunn av at det ble avdekket gjentatt diskriminering ved skjenkesteder²⁷. I det nasjonale prikktildelingsystemet for brudd på alkoholoven, ble diskriminering vurdert til å ikke ligge i kjernen av alkoholovens formål, og at det derfor skal gi to prikker dersom det avdekkes gjentatte ganger. Da det er vanskelig å avdekke, skal det mye til å få inndragning på grunn av dette²⁸. Oslo kommune har prøvd å få dispensasjon fra denne regelen for lettere å kunne sanksjonere utesteder som blir tatt for diskriminering²⁹.

For å dokumentere diskriminering er kommunen i utgangspunktet nødt til å kunne bevise at avvisningen ikke skyldes andre forhold. Metoden Oslo kommune benytter for å avdekke diskriminering er ved at to grupper, en med etnisk norske og en med personer med en annen etnisk bakgrunn med tilnærmet likt antrekk, oppsøker samme utested like etter hverandre. Dette krever et stort antall kontrollører og er både kostbart og tidkrevende. Selv om det ofte skrives om utelivsdiskriminering, viser kommunens tall at det sjelden avdekkes, og selv om det skulle bli lettere å inndra en bevilling på bakgrunn av diskriminering forutsetter det at det faktisk avdekkes av kommunen.

26 NRK.no (2015, 29. desember). – Vi blir diskriminert på byen. Hentet fra <https://www.nrk.no/osloogviken/xl/-vi-blir-diskriminert-pa-byen-1.12720797>

27 VG.no (2015, 29. juni) Utested mister bevillingen etter rasisme-sjekk. Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/o0Jqj/utested-mister-bevillingen-etter-rasisme-sjekk>

28 Wigenstad, S. (2015, 25. september). Fritt frem for utelivsdiskriminering. NRK Ytring. Hentet fra: <https://www.nrk.no/ytring/fritt-frem-for-utelivsdiskriminering-1.12566708>

29 Aftenposten (2019, 31. august). Etter at det kom nye regler i 2016, er ingen tatt for utelivsdiskriminering. Nå vil Oslo ha strengere regler. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/osloby/i/kJye6k/etter-at-det-kom-nye-regler-i-2016-er-ingen-tatt-for-utelivsdiskriminering-naa-vil-oslo-ha-strengere-regler>

Narkotikabruk er ikke direkte nevnt i alkoholoven. Gjentatt omsetning av narkotika er ansett som et mindre alvorlig brudd siden det ikke ligger i kjernen av alkoholovens formål. Formuleringen «åpenbart påvirket av rusmidler» rommer også illegal rus, og Oslo kommune skriver rapporter dersom de observerer narkotikabruk. Det er derfor uklart om noen av rapportene om åpenbart påvirket av rusmidler omhandler personer som er påvirket av andre rusmidler enn alkohol, eller begge deler. I 2015 var det tre rapporter på narkotikabruk, og de to siste årene har det kun vært en rapport. Dette stemmer dårlig med for eksempel Utelivsstudien til Folkehelseinstituttet, som i 2014 viste at omtrent en av fire gjester i Oslos uteliv testet positivt på bruk av illegale rusmidler de siste 48 timene. Da studien ble gjennomført igjen i 2017 var tallet litt lavere, men fremdeles testet en av fem positivt på bruk av illegale substanser³⁰. At narkotikabruk forekommer relativt hyppig i utelivet stemmer dårlig med at det er få rapporter på dette fra skjenkekontrollen. En mulig forklaring er at det oppleves som en politioppgave, og at det i utarbeidelsen av prikktildelingsystemet tydeliggjøres at det ikke ligger i kjernen av alkoholoven. Det kan også være vanskelig å skille symptomene på illegal rus fra alkoholrus, og utelivsstudien til Folkehelseinstituttet viste at rusmidlene ofte brukes i kombinasjon³¹.

«Oslo kommune er mest opptatt av bagateller»

Selv om alkoholoven er lik for alle kommuner, er det store lokale forskjeller både i hvordan skjenkekontroll gjennomføres, og i hvordan kommuner jobber med alkohollovforvaltningen³². Antall rapporter på brudd avhenger i stor grad av kontrollørens skjønnsmessige vurdering om det foreligger et brudd på alkoholoven, og det nasjonale sanksjonssystem har ikke endret på

30 Bretteville-Jensen, A., L., Andreas, J., B., Furuhaugen, H., Gjerde, H. (2019). Utelivsstudien 2017 – Rusmiddelbruk blant folk «på by'en» i Oslo og seks andre byer på Østlandet. Notat. Folkehelseinstituttet.

31 Ibid

32 Wigenstad, S., Buvik, K., & Baklien, B. (2018). Samhandling, samarbeid og skjenking: Forvaltning og håndheving av alkoholoven i utelivet. FHI-rapport.



Foto: Shutterstock

dette³³. Likevel vil det være relevant å se Oslo sine avdekte brudd opp mot resten av landet. For å gjøre dette har vi brukt tall fra kommunens forvaltning av alkoholoven 2018³⁴. Her ser vi at Oslo med sine 1 221 skjenkebevillinger utgjør 15,3 prosent av Norges totale skjenkebevillingsmasse. En rimelig antagelse burde da være at Oslos skjenkesteder i snitt burde stå for rundt 15 prosent av de avdekte bruddene, noe de også gjør (16,8 prosent). Det er likevel store forskjeller i hvilke brudd som avdekkes i Oslo og resten av landet. Det er særlig tre typer brudd som avdekkes langt hyppigere i Oslo enn statistikken skulle tilsi. Dette er skjenking til åpenbart påvirket gjest (40,1 prosent av avdekte brudd), skjenking utover tillatt skjenkested (57,8 prosent av avdekte brudd) og brudd på regler om styrer og stedfortreder (42,8 prosent av avdekte brudd). Forhindring av skjenking til åpenbart påvirkede gjester er blant alkoholovens viktigste funksjoner, og er også vurdert som et alvorlig

33 Baklien, B. (2014). Lovendring kan ikke fjerne skjønn i skjenkekontroll og inndragningsvedtak. *Forebygging.no*. Hentet fra: <http://www.forebygging.no/Global/Kronikk%20Bergljot,%20endelig%20utgave.pdf>

34 Folkehelseinstituttet (2019). *Salgs- og skjenkebevillinger: kommunenes forvaltning av alkoholoven*. Hentet fra: <https://www.fhi.no/nettpub/alkoholinorge/forebyggende-tiltak/salgs-og-skjenkebevillinger-kommunenes-forvaltning-av-alkoholoven/>

brudd på loven. Det er ingen grunn til å anta at det er mer fyll på byen i Oslo enn i andre norske byer,^{35, 36} men terskelen for å skrive rapport på det fremstår som lavere i Oslo. Skjenking utover tillatt tid er også et alvorlig brudd som kan gi økonomiske fordeler til dem velger å ikke overholde reglene. Ved alle salgs- og skjenkebevillinger skal det være en styrer med en stedfortreder som sikrer at skjenking foregår innen lovens rammer. Selv om vi ser at det skrives relativt mange rapporter på dette i Oslo, finnes det ingen studier som sier noe om dette skyldes at det er flere brudd i Oslo, eller fordi kontrollene er mer målrettede og oftere avdekker avvik.

Det er videre to brudd som er langt mindre rapportert i Oslo enn antall skjenkebevillinger skulle tilsi. Dette er brudd på reklamebestemmelsen (4 prosent av bruddene) og mangler ved internkontroll (1,4 prosent av bruddene). Selv om disse bruddene *kan* være alvorlige, er det i praksis ofte mindre alvorlige brudd.

35 Buvik, K. Skjenkepraksiser i Trondheim og Kristiansand. SIRUS. Hentet fra: https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/notater/2015/notat-skjenkepraksis_trondheim_kristiansand_apr2015.pdf

36 Wigenstad, S. & Buvik, K. Skjenkepraksiser i Stavanger. SIRUS. Hentet fra: <http://www.kommunetorget.no/Global/Rapport%20Testkj%C3%B8p%20alkohol%20i%20Stavanger%202015.pdf>

Tabell 3. Avdekte brudd ved skjenkesteder totalt i Norge og Oslo for 2018.

Overtredelse	Antall avdekte brudd		Andel av brudd avdekt i Oslo
	Oslo*	Norge**	
Skjenking til mindreårige	1	11	9 %
Skjenking til åpenbart påvirket kunde	59	147	40 %
Skjenking utover tillatt skjenketid	22	38	58 %
Åpenbart påvirket person i lokalet	36	152	24 %
Skjenking til underårige (brennevin til pers.u. 20 år)	0	8	0 %
Brudd på reklamebestemmelsene	7	174	4 %
Manglende tilbud av alkoholfri drikke	.	15	0 %
Mangler ved internkontrollen	4	278	1 %
Person tar med alkohol ut av skjenkeområdet	29	76	38 %
Konsum av medbragt alkohol	6	26	23 %
Brudd på regler om styrever og stedfortreder	33	77	43 %
Brudd på vilkår i bevilgningstaket	3	80	4 %
Brudd på bistandsplikten	1	9	11 %
Brudd på kravet om forsvarlig drift	3	10	30 %
Hindring av kontroll	1	7	14 %
Annen type overtredelse	29	273	11 %
Avdekte brudd i alt	233	1 381	17 %
	Oslo	Norge	Andel av bevilgninger i Oslo
Skjenkebevilgninger	1 221	7 967	15 %

Kilde: Folkehelseinstituttet / Næringssetaten

Det vil for eksempel være stor forskjell på tilbud på alkohol eller et skilt med ukens anbefalte øl – selv om begge deler vil betegnes som alkoholreklame. På samme måte er det forskjell på om et sted overhodet ikke har noen internkontroll, eller om internkontrollen mangler en utskrift av alle paragrafene i alkoholloven³⁷.

Som vi ser av tabell 3, kan det fremstå som om skjenkekontrollen i Oslo i stor grad fokuserer på alvorlige brudd fremfor mindre alvorlige brudd som alkoholreklame og internkontroll.

Oppsummering

I denne artikkelen har vi sett på hvordan tallene fra Oslo kommunes egen kontrollvirksomhet tegner et bilde av utviklingen i Oslos uteliv. Den største endringen i perioden 2013 til 2018 inntraff i overgangen 2015 til 2016 hvor det ble innført et nasjonalt prikktildelingssystem for brudd på alkoholloven. Denne lovendringen resulterte i at en rekke forhold som tidligere ville resultert i inndratt skjenkebevilgning, ikke lengre møtte samme sanksjonsform. Dette gjelder blant annet salg- eller skjenking til mindreårige, gjentatt diskriminering og manglende omsetningsoppgave.



³⁷ Wigenstad, S., Buvik, K., & Baklien, B. (2018). Samhandling, samarbeid og skjenking: Forvaltning og håndheving av alkoholloven i utelivet. FHI-rapport.