



KONTROLLRAPPORT 2018

Resultatene fra mindreåriges forsøk på å kjøpe alkohol i dagligvarebutikker i 2018

skjenkekontrollen.no



ENDA ET ÅR MED SYSTEMSVIKT

Alkohol er ingen ordinær vare, og det innebærer et stort ansvar å selge det. Lovverket er klart: Salg til mindreårige skal ikke forekomme. Likevel har Juvente i flere år avdekket hvor skremmende enkelt det er for ungdom nede i 13 årsalderen å få kjøpe alkohol - uten å vise legitimasjon, lyve om alder eller bruke andre former for manipulasjon. Selv om omfanget av salget har gått ned de siste årene, er 20% alt for høyt og det må gjøres noe med nå.

Det er også interessant å se på hvordan kjønn på kontrolløren påvirker resultatene. Mens jentenes salgstall har holdt seg relativt stabil, har guttenes salgstall gått ned med over 13% de to siste årene. Det er vanskelig å gi en god forklaring på denne tendensen, men det tyder på at det ikke har foregått en generell skjerping av kontrollrutinene.

Avstanden mellom omfanget av lovbrudd slik Juventes kontroller avdekker, og faktiske sanksjoner i kommunene er lang. Oslo kommune har gode rutiner for sine kontroller (se s. 19), men til tross for at Juventes kontrollører fikk kjøpe i 12 % av forsøkene i

2017 og 17 % av forsøkene i 2018, har Oslo kommunes egne kontroller av butikkene ført til kun to prikktildeling for salg til mindreårige de siste 24 månedene, og ingen bevillingsinndragelser. Når våre kontroller avdekker flere salg i Oslo kommune enn det de kommunale skjenkekontrollene gjør, beviser dette at nok en gang at systemene ikke fungerer.

«Avstanden mellom omfanget av lovbrudd slik Juventes kontroller avdekker, og faktiske sanksjoner i kommunene er lang»

Til slutt må jeg også få lov til å takke alle de som står bak Skjenkekontrollen. Skjenkekontrollen er et prosjekt som er avhengig av frivillige. De som gjennomfører kontrollene, bruker mye av sin fritid på å reise rundt i hele Norge og uten disse hadde vi ikke kunne publisert rapporten med så solide resultater som vi kan nå. Tusen takk!

Christina Babington
Leder i Juvente



ET PINLIG RESULTAT FOR BRANSJEN

Det er ulovlig å selge alkohol til mindreårige. Dette er i utgangspunktet en enkel regel som det burde være lett å forholde seg til. Likevel viser Juventes årlige Skjenkekontroll-rapport at regelen til stadighet brytes.

Det er sårbart å være ung. Ekstra sårbart er det når alkohol kommer inn i bildet. Alkohol er det mest brukte rusmiddelet i Norge, og det rusmiddelet som forårsaker aller mest skade. Ungdom tåler alkohol dårligere enn voksne, og unge som drikker har større risiko for å bli utsatt for vold, uønskede seksuelle hendelser, skader og ulykker. Dette er opplevelser som kan være vonde å bære med seg inn i voksenlivet og som potensielt kan prege et helt liv. Unge hjerner er også mer sårbare for alkoholrelaterte endringer som kan føre til dårligere hukommelse og svekket læringsevne. Unge som begynner å drikke før de er 15 år, har også fire ganger så høy sjanse for å bli alkoholavhengige som voksne, enn de som begynner å drikke etter fylte 20 år.

Juvente gjør en viktig jobb når ungdom helt

ned i 13-årsalderen tester om de får kjøpt alkohol i butikkene. «Skjenkekontrollen 2018» viser at ungdom under 18 år får kjøpe alkohol i 20% av forsøkene. Det er altfor mange og svært bekymringsfullt.

Det er et stort ansvar å selge alkohol, og rapporten viser dessverre at de som selger alkohol ikke tar dette ansvaret nok på alvor. Juvente har gjennomført Skjenkekontrollen siden 2007. Hvert eneste år får mindreårige kjøpt alkohol. Dette er alvorlig.

Forklaringene på at hver enkelt kassamedarbeider lar ungdom kjøpe, er nok mange. Det kan være vanskelig å si nei til å selge til venner og bekjente, det kan oppleves som flaut å spørre om legitimasjon, og man kan rett og slett glemme det i en hektisk hverdag når køen frem til kassen strekker seg igjennom hele butikken.

Uansett grunn, må dagligvarekjedene ta tak i problemet. Det er til slutt de som har det overordnede ansvaret. Kjedenes

«Hvert eneste år får mindreårige kjøpt alkohol. Dette er alvorlig.»

og næringen jobber med dette på ulike måter. Blant annet er opplæringsopplegget Ølsalgsspillet lansert for noen år siden. Men bransjen er ikke i mål – dette er et kontinuerlig forbedringsarbeid. Vi håper Juventes innsats gjennom «Skjenkekontrollen» kan inspirere bransjen til økt innsats, for eksempel gjennom hyppigere internkontroll, utvikling og bruk av ny teknologi eller andre tiltak som gjør at loven etterlevs.

Det må være et mål at denne kontrollrapporten på et tidspunkt vil være unødvendig. Enn så lenge er det dessverre ikke tegn til det. Vi håper årets pinlige resultat gir ny fart i bransjens arbeid med ansvarlighet.

Pernille Huseby
Generalsekretær i
Actis - rusfeltets
samarbeidsorgan



SAMMENDRAG

Skjenkekontrollen er en politisk kampanje Juvente driver for å avdekke salg av alkohol til mindreårige i butikker og vinmonopol. Gjennom kampanjen avsløres dårlige rutiner og lovbrudd ved salg av alkohol. Kampanjen har blitt gjennomført årlig siden 2007.

I løpet av 2018 har mindreårige fra Juvente testet 1275 butikker i til sammen 1475 forsøk. 20 prosent av butikkene som ble testet, solgte alkohol til mindreårige ved ett eller flere forsøk. Av forsøkene, endte 20 prosent med gjennomført salg. 205 kommuner i alle fylker har blitt testet.

Formålet med kampanjen er å sette fokus på at mindreårige får kjøpe alkohol gjennom de ordinære salgskanaler. Juventes kontroller er ikke forskning, men en politisk kampanje for å sette fokus på problemet og understreke at kommunene og butikkene har et ansvar for å unngå at slikt ulovlig salg skjer.

Kontrollene gjennomføres ved at en mindreårig ungdom oppsøker en butikk og gjør

forsøk på å kjøpe alkohol og en annen ordinær dagligvare. Det gjøres ikke forsøk på å framstå eldre enn man er, og det brukes ingen former for falsk legitimasjon eller andre aldersmarkører. En kontrollansvarlig over 18 år er i nærheten og observerer, og skriver så en rapport på om forsøket resulterte i salg eller avvisning. Materialet samles opp og utgjør grunnlaget for denne rapporten.

Juventes krav i kampanjen er, kort oppsummert (les utdypning om kravene på side 20):

- Legitimasjonsplikt for alle på aldersbestemte varer.
- Flere og bedre kontroller av salgs- og skjenkebevillinger, med særlig fokus på salg til mindreårige.
- Salg til mindreårige må gi umiddelbar inndragning av bevilling.
- Forsøksprosjekt med framprovosert salg til mindreårige i kommunenes kontroller.

«20 prosent av butikkene som ble testet, solgte alkohol til mindreårige ved ett eller flere forsøk.»



INNHold



Dette er Skjenkekontrollen	6
Resultater fra Skjenkekontrollen i 2017	8
Utvikling over tid	11
Hva kan vi lære av Skjenkekontrollen?	15
Bakgrunn og kunnskap	16
Juventes krav	20
Skjenkekontrollen internasjonalt	22
Kilder	23

DETTE ER SKJENKEKONTROLLEN

Skjenkekontrollen er en politisk kampanje som avslører omfanget av dårlige rutiner og lovbrudd ved alkoholsalg til mindreårige i butikker over hele landet. Målet med kampanjen er å redusere ungdomsfull ved å forbedre både de kommunale kontrollene for alkoholsalg, butikkens egne rutiner og rammevilkårene for kontrollsystemene. Flere hundre ungdommer har gjennom Skjenkekontrollen deltatt frivillig i kontrollene, som i all hovedsak er rettet mot dagligvarebutikker, selv om også Vinmonopolet blir testet for å avdekke forskjeller i rutiner for alderskontroll. Periodisk gjennomføres det også kontroller av tax-free-butikker, spesialiserte ølutsalg osv. Juvente har drevet kampanjen i sin nåværende form siden 2007.

Politisk kampanje, ikke forskning

Skjenkekontrollen er ikke et forskningsprosjekt. Skjenkekontroll-kampanjen viser at det er lett for mindreårige å kjøpe alkohol, og har som hovedformål å bedre kommunenes kontroller av butikkene. Kampanjen har likevel sitt kunnskapsgrunnlag i forskning. Dette står det mer om i kapitlet «Bakgrunn og kunnskap».

Slik gjennomføres kontrollene

Kontrollene foregår ved at en mindreårig ungdom, her kalt kontrollør, som for ordinære kontroller er mellom 13 og 16 år, går inn i en butikk, plukker med seg alkoholholdig drikke samt en annen vanlig dagligvare, og forsøker å betale for det i kassa. Vinmonopolet har også blitt kontrollert av 17-åring, disse har da forsøkt å kjøpe varer med 20-års aldersgrense. Juventes kontrollører forsøker ikke å fremstå som eldre enn de egentlig er, for eksempel ved å vifte med bilnøkler, eller ved å kjøpe varer som voksne handler, som bleier eller lignende. De kles eller sminkes heller ikke for å fremstå eldre. Kontrollørene benytter aldri falsk legitimasjon,

og lyver ikke om egen alder. De er rett og slett vanlig norsk ungdom som uten å manipulere forsøker å kjøpe aldersbegrensede varer de ikke skal ha anledning til å kjøpe. Forskjellige kontrollører kan teste samme butikk, både med korte og lengre intervaller mellom hver kontroll.

Hvis kontrollørene blir spurt om legitimasjon, svarer de: "Det har jeg ikke. Kan jeg få kjøpe likevel?". Hvis de ikke får kjøpe uten legitimasjon, forlater de butikken og forsøket registreres som "ikke salg". I tilfeller hvor de får kjøpe, forlater kontrollørene butikken og forsøket registreres som "salg".

Ved hver kontroll deltar en kontrollansvarlig fra Juvente over 18 år. Den kontrollansvarlige har ansvar for at kontrollene utføres i henhold til rutineene Juvente har satt for Skjenkekontrollen. Kontrollansvarlig påser også at alle kontroller på korrekt måte rapporteres inn (tid, sted, salg/ikke salg, alder på kontrollør, butikknavn, tidspunkt med mer).

Juvente bryter ikke loven

Enkelte mener at denne typen kontroller fremprovoserer lovbrudd som ellers ikke ville funnet sted. Det er imidlertid en rekke problematiske aspekter ved en slik påstand.

Fremprovosering av lovbrudd vil si at statsmakten eller offentlige myndigheter provoserer frem lovbrudd for å skaffe bevis. Juvente er en privat aktør, og kan per definisjon ikke fremprovosere lovbrudd. Dette bekreftet også Oslo politidistrikt i et brev til oss i 2006.

Fremprovosering av lovbrudd gjelder også der provokasjonen er ment å skulle føre til en sanksjon. Juvente er helt tydelige på dette punktet: Vi mener ikke at våre kontroller skal brukes som grunnlag for å inndra bevillinger, eller for sanksjoner rettet mot enkeltansatte i butikkene. Av denne grunn deler vi ikke kvitteringer med butikkene uten at salgstidspunkt, kasse-ID og andre opplysninger som kan identifisere en ansatt er fjernet.

Samtidig bør det bemerkes at ethvert salg av alkohol til mindreårige er ulovlig. Det tas ikke hensyn til organisasjonstilknytning, kjøperens motivasjon for kjøpet eller liknende i alkoholloven. Om salg til mindreårige skjer i forbindelse med en Juventeaksjon eller ikke, er likegyldig - ethvert salg til mindreårige er et brudd på loven. I alkoholloven er det bestemt at det er selgerens ansvar å påse at kjøperen er gammel nok. Dersom mindreårige får kjøpt alkohol er det butikken som bryter loven, ikke den mindreårige. Dette gjelder naturligvis også ved Juventes kontroller. Loven inneholder ingen forbud mot at mindreårige kan besitte eller kjøpe alkohol.

Det er viktig å gjenta at denne kampanjen ikke er et forsøk på å ramme enkeltbutikkene. Juvente er opptatt av at kommunene og myndighetene blir klar over problemet, og setter i gang tiltak for å gjøre noe med det. Samtidig er det en målsetning at kampanjen skal bevisstgjøre også butikkene og butikkjedene, slik at disse iverksetter egne tiltak for å gjøre noe med problemet.

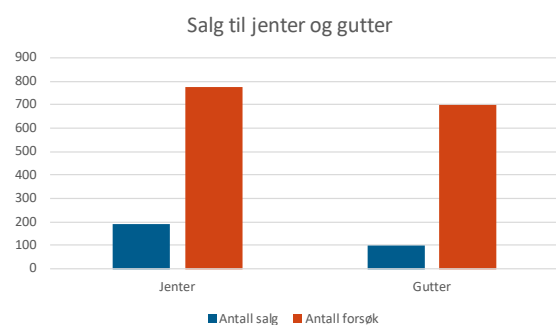


Kontrollørene går kledd og sminker seg som de ellers ville gjort.



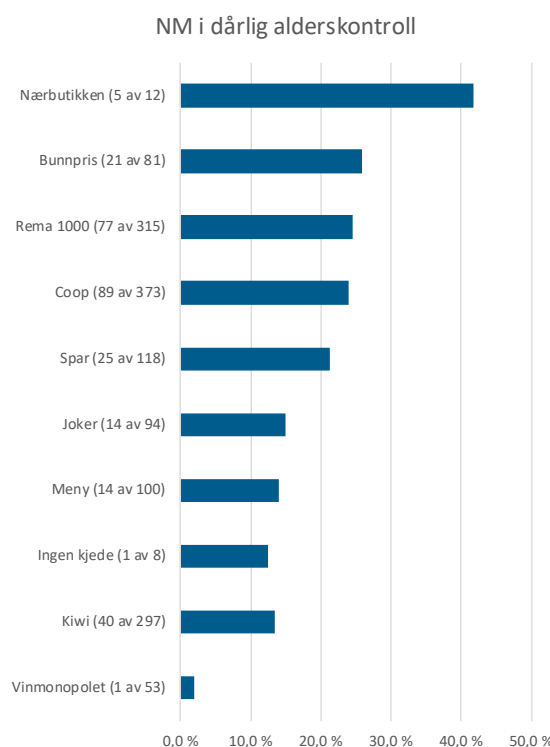
RESULTATER FRA SKJENKEKONTROLLEN I 2018

I løpet av 2018 har medlemmer i Juvente mellom 12 og 17 år gjennomført 1475 kontroller i norske dagligvarebutikker og vinmonopol. De ble gjort i til sammen 1275 butikker. 20 % av butikkene solgte alkohol til disse ungdommene ved ett eller flere forsøk, og i totalt 20 % av forsøkene forlot den mindreårige kontrolløren butikken med alkohol i handleposen.



Salg fordelt på kjønn

I 2018-kontrollene fikk guttene kjøpt i 14,1 % av sine forsøk, mens jentene fikk kjøpt i 24,9 % av sine forsøk. Det er altså 77 % mer sannsynlig at en jente får kjøpt enn en gutt. De siste tre årene har det vært en trend fra relativt jevn fordeling mellom kjønnene til redusert salg til gutter. Det er de siste tre årene redusert salg til guttene som står for den generelle reduksjonen i salg, jentene får kjøpe like hyppig som før. Les mer om dette i utvikling over tid.



Kjedene

I 2018 har Juvente gjennomført 1475 kontroller i 1275 butikker (inkludert Vinmonopolet). Det viser at hver butikk i gjennomsnitt ble kontrollert 1,16 ganger. Statistisk sett er sannsynligheten for at en butikk selger alkohol til mindreårige større hvis man prøver flere ganger. Man må ta hensyn til dette når man ser på resultatene for enkelte butikker og kommuner/fylker.

Bunnpris er kjeden som kommer dårligst ut, med salg i 26 % av forsøkene – Bunnpris kan derfor utropes som «vinner» av NM i dårlig alderskontroll. Videre følger Rema 1000 med 24,5 % salg på andreplass og på tredjeplass har vi Coop med salg i 24 % av forsøkene. Det skal nevnes at Nærbutikken hadde salg i 41 % av forsøkene, men med kun 12 kjøpsforsøk er datagrunnlaget for svakt til å utrope disse som vinner av NM i dårlig alderskontroll.

Blant dagligvarekjedene gjør Kiwi det best. Her har de mindreårige fått kjøpt alkohol i 13,5 % av forsøkene, de holder fortsatt stand som den beste av de største kjedebutikkene men er likevel ikke helt nede igjen på 2015-nivå, som var 8 %.

Vinmonopolet gjør det ikke overraskende aller best, og Juvente har flere ganger omtalt deres rutiner for å hindre salg til mindreårige som «best practice». I 2018 hadde Vinmonopolet salg i ett (1!) av 53 forsøk (1,9%).

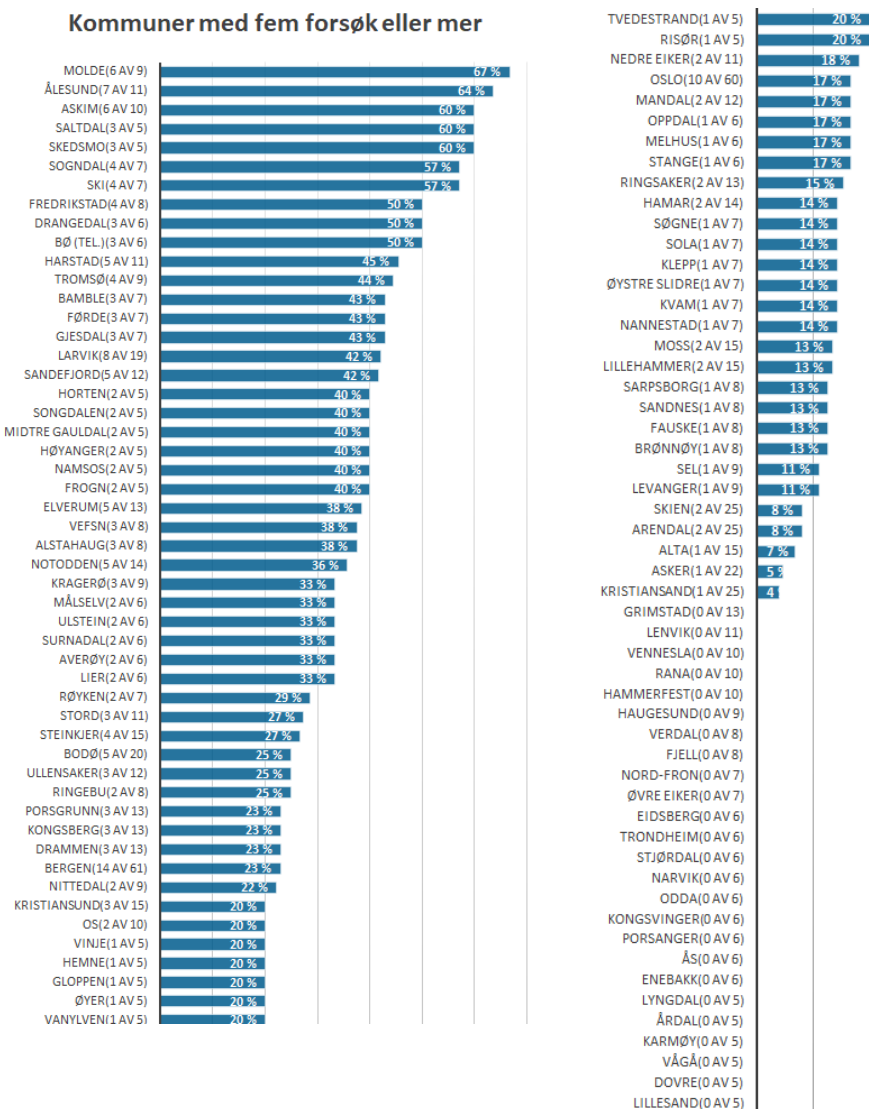
Kommunemesterskap i dårlig alderskontroll

I grafen til høyre har vi rangert alle kommunene hvor det har blitt gjennomført minst fem forsøk. Dårligst ut kommer Molde kommune, hvor Juventes mindreårige kontrollører fikk kjøpt alkohol i 6 av 9 forsøk, noe som tilsvarer 67%. Videre følger Ålesund med 64% salg og Askim med 60% salg.

Hele 25 av kommunene med mer enn fem kontroller klarer å holde salgsprosenten på null, det er dobbelt så mange som i 2017. Særlig Grimstad må trekkes fram her, ettersom det her ble gjennomført 17 kjøpsforsøk. Likevel var det ingen av butikkene i denne kommunen som solgte

Beste kommune 2018
Grimstad!

13 butikker i Grimstad har blitt testet i 15 forsøk. Ingen av dem solgte!



Fylkene

Avhengig av Juventes ressurser og kapasitet lokalt, har noen fylker blitt kontrollert grundigere enn andre. I 2018 ble alle fylker kontrollert. Det mest kontrollerte fylket er Telemark, deretter Hordaland og Akershus. Det dårligste fylket er Møre og Romsdal der ble det solgt 34 ganger i til sammen 86 forsøk. 40 % av butikkene solgte, og 40 % av forsøkene resulterte i salg. Videre følger Vestfold og Telemark, begge med 32 % salg.

Årets beste fylke er Aust-Agder med kun 7% salg.

Tabellen til høyre viser alle fylker med sammenfatninger av kontrollerte butikker og kjøpsforsøk.

	Butikker som solgte	Butikker kontrollert	%		Kjøpsforsøk med salg	Kjøpsforsøk totalt	%
Akershus	17	89	19%		19	113	17%
Aust-Agder	4	56	7%		5	73	7%
Buskerud	12	59	20%		12	73	16%
Finnmark	4	42	10%		5	51	10%
Hedmark	12	80	15%		12	83	14%
Hordaland	22	114	19%		23	117	20%
Møre og Romsdal	33	82	40%		34	86	40%
Nordland	22	92	24%		25	109	23%
Oppland	10	76	13%		12	79	15%
Oslo	10	60	17%		13	76	17%
Rogaland	9	51	18%		8	53	15%
Sogn og Fjordane	13	46	28%		13	52	25%
Telemark	33	102	32%		36	133	27%
Troms	15	52	29%		16	60	23%
Trøndelag	20	95	21%		20	99	20%
Vest-Agder	8	73	11%		8	97	8%
Vestfold	15	47	32%		15	52	29%
Østfold	8	37	22%		8	38	21%

UTVIKLING OVER TID

Juvente har gjennomført Skjenkekontrollen årlig siden 2007. I perioden 2008–2018 har 2921 av 11203 av forsøkene som er gjort endt i salg, det vil si 26 %.

	Kjøpsforsøk	Ant. kontroller per butikk (snitt)
2007	517	2,16
2008	1176	2,42
2009	348	1,68
2010	558	1,89
2011	677	2,48
2012	972	2,38
2013	873	2,03
2014	1341	1,49
2015	1801	1,75
2016	711	1,22
2017	1240	1,27
2018	1475	1,16

Antall kontroller per butikk har variert noe over tid, og reflekterer både antall gjennomførte kjøpsforsøk det gitte året, samt at noen år har det å teste mange butikker vært prioritert høyere enn å teste samme butikker flere ganger. Andre år har dette vært motsatt, og ressursbruken på Skjenkekontrollen generelt har også variert gjennom årene. Siden det er medlemmene i Juvente som gjennomfører kontrollene på frivillig basis, har dette påvirket hyppighet og geografisk spredning for kontrollene.

Det sier seg selv at sannsynligheten for at en butikk selger alkohol til mindreårige er større hvis man prøver flere ganger. Man må ta hensyn til dette når man ser på resultatene for enkelte butikker og kommuner/fylker.

Hvis man ser på de totalt 3085 unike butikkene vi har kontrollert i perioden 2008–2018, er det 1584 av dem som har solgt. Det vil si 51 %.

Hvis vi kun ser på de 1540 butikkene som er blitt kontrollert tre eller flere ganger har så mange som 1075 av butikkene solgt. Det vil si at 70 % av butikkene som har blitt kontrollert tre eller flere ganger gjennom de siste ti årene, har solgt. Av butikkene som er kontrollert 5 ganger eller mer har 83 % solgt (642 av 774).

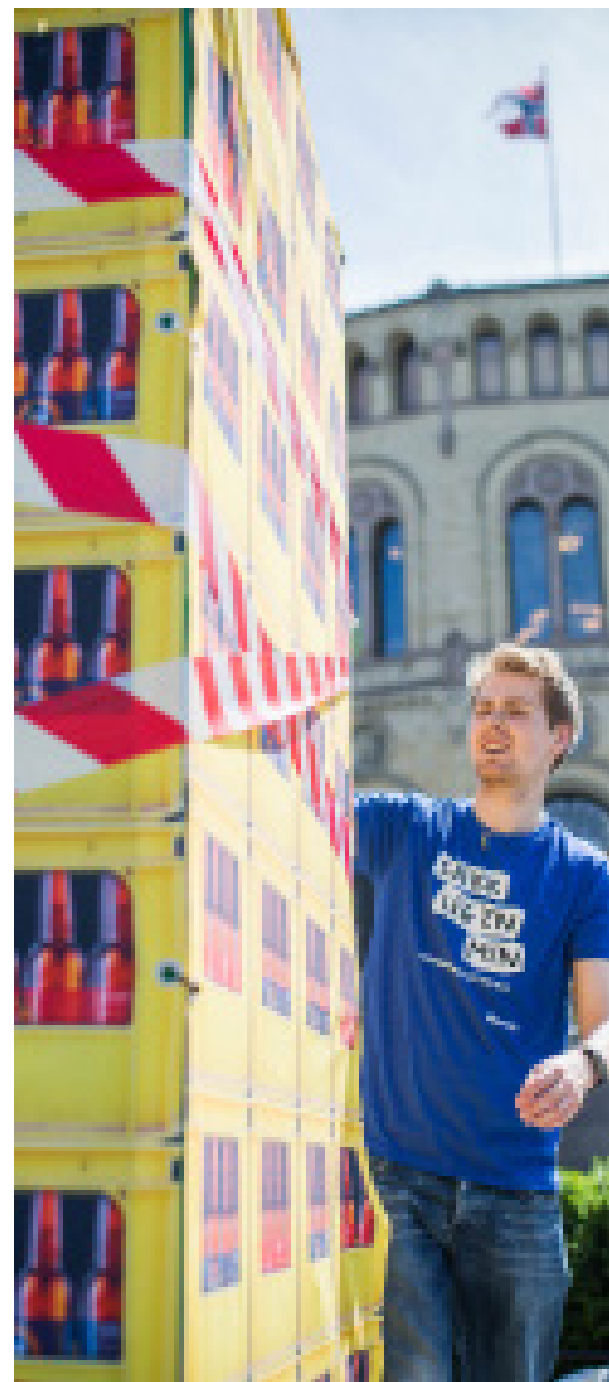
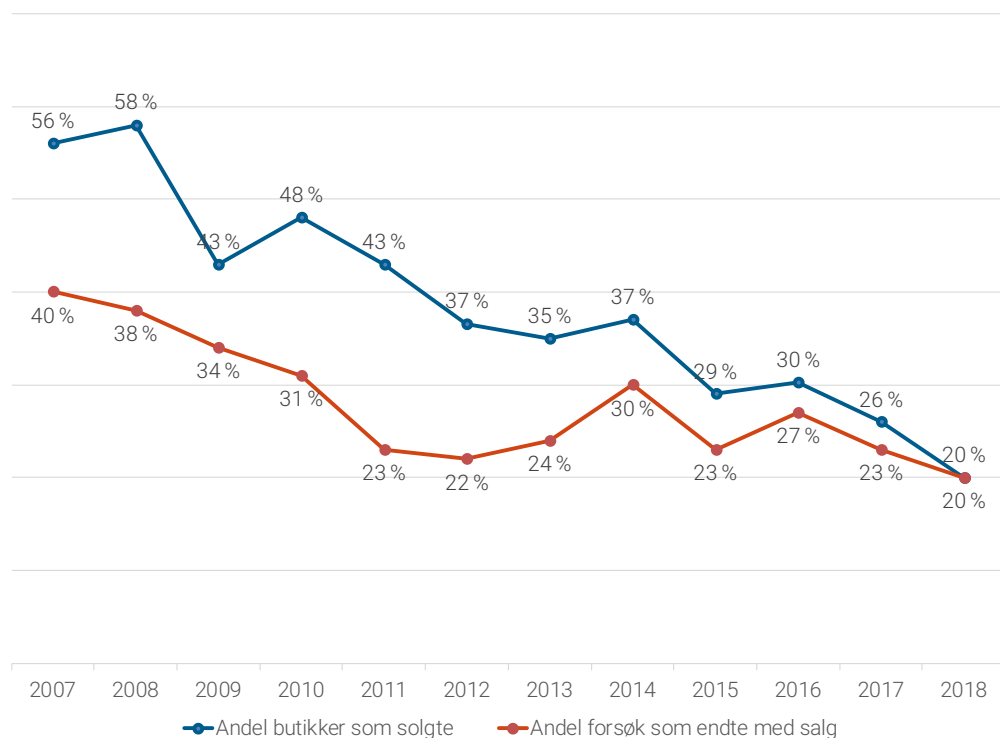


Foto: Lene Neverdal/Juvente

Utvikling i salg

Siden Juvente startet med Skjenkekontrollen i 2007 har vi sett en slak nedadgående kurve for andelen kjøpsforsøk som har endt med salg. I 2007 var denne 40%, og i 2018 var den på 20% .

Når det gjelder andel butikker som har solgt, er tallet for 2018 det laveste vi har registrert, og er således en positiv utvikling vi håper vedvarer i kommende år. Siden 2007 har andelen butikker som har solgt gått fra 56 % til 20 % i 2018. I 2018 var det få butikker som ble testet to ganger og dette påvirker andelen butikker med salg.



Utviklingen i andel butikker som har solgt alkohol til mindreårige (blå) og andel forsøk som har endt med salg (rød).

Alder og kjønn på kontrollørene

Resultatene påvirkes selvfølgelig av alderen på de som forsøker å kjøpe og hvor gamle de ser ut. Dette varierer fra år til år da vi bruker forskjellige kontrollører. Likevel er det ingen klar systematisk sammenheng mellom alder og kjøp. I rapporten som ble publisert i 2018 var det 15-åringene som hadde høyest kjøpshyppighet, noe som tyder på at det ikke er uklare vurderinger (f.eks. hvis man er usikker på alder), men manglende kontroll (at man altså ikke vurderer å kontrollere alder), som utgjør en god del av salgene. Generelt vil de yngste ha lavere kjøpshyppighet enn de eldste. Dette tyder på at de fleste butikkansatte har en forståelse av at man ikke skal selge til mindreårige, men at man vurderer salg til en 13-åring som et «større» lovbrudd enn salg til en 16-åring, og dermed mindre akseptabelt. En slik forståelse er i så fall ikke hjemlet i alkoholloven, som kun skiller mellom lovlig og ulovlig salg ut fra en absolutt aldersgrense.

Alders- og kjønnssammensetning på kontrollørene påvirker resultatene. I 2018-kontrollene fikk guttene kjøpt i 14,1 % av sine forsøk, mens jentene fikk kjøpt i 24,9 % av sine forsøk. Det er altså 77 % mer sannsynlig at en jente får kjøpt enn en gutt. Tidligere år har dette variert i stor grad, men de siste tre årene har det vært en trend fra relativt jevn fordeling mellom kjønnene til redusert salg til gutter (salgsandelen til jentene har holdt seg relativt stabil; 26,9 % i 2016, 25 % i 2017 og 24,9 % i 2018, mens guttenes salgsandel var 27,5 % i 2016, 20,7 % i 2017 og 14,1 % i 2018). Det er altså redusert salg til guttene som står for den generelle reduksjonen i salg, jentene får kjøpe like hyppig som før. Vi har ingen god forklaring på denne tendensen, men den tyder på at det ikke har

«Det er altså 77% mer sannsynlig at en jente får kjøpt, enn en gutt»

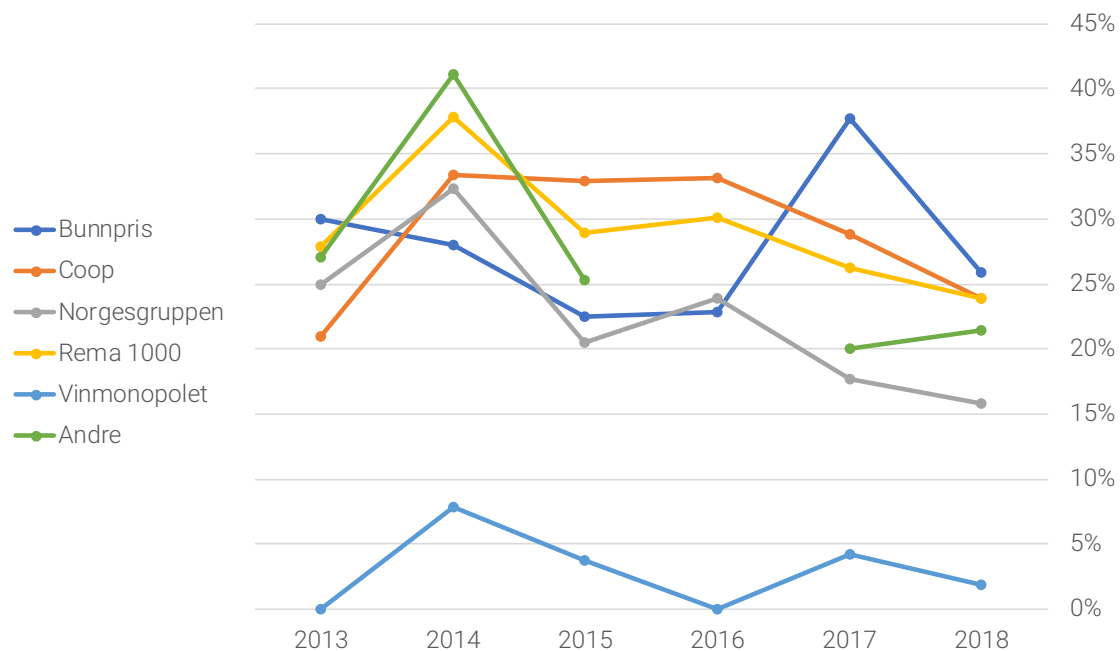
foregått en generell skjerping av kontrollrutinene, i så fall burde den fanget opp begge kjønn og alle aldre. Det er også problematisk dersom det er slik at jentene faktisk i mindre grad alderskontrolleres enn guttene. Selv om opplevd modenhet og aldersinntrykk kan være systematisk forskjellig mellom gutter og jenter på samme alder, viser denne tendensen uansett at det er ulike skjevheter i den skjønsmessige vurderingen som gjøres i salgssituasjonen. Det er derfor gode grunner til å ta vekk dette skjønnet ved å innføre legitimasjonsplikt for alle, uansett alder, ved salg av aldersbestemte varer.

Det viktigste kontrollene våre viser er at ungdom får kjøpt alkohol, spesielt om de prøver mer enn en gang. At ungdom får kjøpt alkohol i butikker, i strid med lovverket, er en konklusjon som står stabilt etter alle disse årene med kontroller.

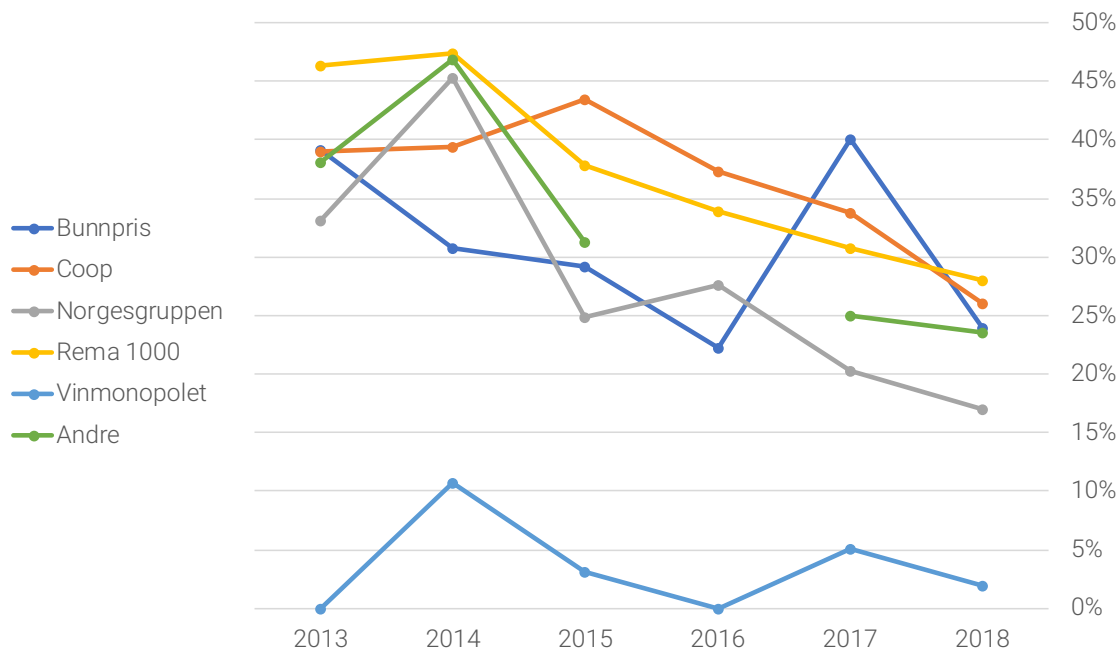
Kjedene

Grafene på neste side viser utvikling i butikker som har solgt og forsøk som har endt med salg. Utviklingen viser at tallene varierer fra år til år, og i noen tilfeller er det store variasjoner. Dette kan indikere endringer i kjedenes egne rutiner for å spørre om legitimasjon. Samtidig vil variasjoner i Juventes kapasitet og antallet butikker som er testet i hver kjede kunne gi ulike utslag for de enkelte årene. For eksempel ser man at Vinmonopolet har en voldsom topp i 2009, men dette året ble det kun gjennomført fem kontroller av vinmonopol.

Utvikling i butikker som har solgt, fordelt på kjede.



Utvikling i forsøk som har endt i salg, fordelt på kjede.



HVA KAN VI LÆRE AV SKJENKEKONTROLLEN?

Kontrollrutiner avgjør

Formålet med det eksisterende kontroll- og sanksjonssystemet i Norge er å forhindre brudd på alkoholoven. Slik systemet fungerer i dag, er det for lett for ungdom å kjøpe alkohol. Vinmonopolet har de beste kontrollrutinene og har i alle årene vi har gjennomført Skjenkekontrollen kommet best ut. Men heller ikke Vinmonopolet har klart å unngå salg til mindreårige, og også i 2018 glapp det i ett (1) av de 53 forsøkene som ble gjennomført.

Forskning på salgs- og skjenkekontroll viser blant annet at kvaliteten på kontrollene ofte er for dårlig, at det gjennomføres for få kontroller, og at brudd på alkoholoven sjelden fører til sanksjoner (se blant annet Skjælaaen, 2012). Det nye prikkbelastningssystemet i butikkene gir rom for tolv prikker i løpet av en toårsperiode, hvor tolv prikker medfører inndragning av bevilling i minst en uke. Ingen overtredelser er alene nok til å medføre inndragning av bevilling. Dette må justeres slik at man sørger for at brudd på loven får konsekvenser.

Skjønnsvurderingens problem

Ved å fjerne skjønnsvurderingen av en persons alder i salgsøyeblikket, mener Juvente at problemet med mindreårige som får kjøpt alkohol i norske butikker og vinmonopol vil bli borte eller kraftig redusert.

Når alle må vise legitimasjon faller skjønn bort som en del av salgsprosessen. Ansvaret for legitimasjonsplikten legges på selger. Mens kjøpere i dag "oppfordres" til å vise legitimasjon, vil en legitimasjonsplikt pålegge selgeren å be om det. Videre faller skjønnsvurderingen bort; ingen legitimasjon, ingen salg.

Legitimasjonsplikt

Juvente går inn for legitimasjonsplikt for kjøp av aldersbestemte varer i Norge, og krever nasjonale retningslinjer for kommunal salgs- og skjenkekontroll.



BAKGRUNN OG KUNNSKAP

I dette kapittelet legger vi frem en kort presentasjon av kunnskap om ungdom og rusmidler, samt om viktigheten av tilgjengelighet som ruspolitisk virkemiddel.

Kommunal salgs- og skjenkekontroll

Det foreligger mye forskning på kontroll av salgs- og skjenkesteder, samt overholdelse av alkoholovens bestemmelser. I rapporten «Kommunenes forvaltning av alkoholoven 2012» (Skjælaaen, 2012, s. 20-21) finner vi konkrete tall for avdekkede overtredelser på salgs og skjenkesteder, og inndragninger av bevillinger.

Når det gjelder salg/skjenking til mindreårige ble det avdekket 41 tilfeller av dette i 2010, og det ble inndratt 18 bevillinger på grunn av dette. I de fleste kommuner er det politiske organer som kommunestyre/formannskap/byråd, som fatter vedtak om inndragelse av salgs- og skjenkebevillinger. To studier av salgs- og skjenkekontroll, én i Skien og én i Porsgrunn og Bamble (Bryn, 2009a; Bryn, 2009b) avdekker store mangler i kommunenes kontroller av salgs- og skjenkesteder, både i forbindelse med lovens minimumskrav til antall kontroller, og kontrollrutiner og oppfølging. Siden 2004 var det avdekket svært få brudd på alkoholoven i de tre kommunene, og kun et mindretall av disse hadde ført til inndragelse av bevilling. Rapportene konkluderer blant annet med et behov for skjerpede kontrollrutiner og bedre

opplæring av kontrollørene, både med tanke på kontrollrutiner og rapportskrivning (Bryn, 2009a; Bryn, 2009b).

Det er grunn til å tro at man ved det nye prikkbaserte systemet idag har enda færre inndragelser, siden skjenkebevilling ikke blir inndratt før et salgs- eller skjenkested har fått tolv prikker over en toårsperiode. En overtredelse på et skjenkested kan gi mellom en og åtte prikker. Per april 2018 foreligger det et representantforslag fra stortingsrepresentantene Olaug V. Bollestad, Kjersti Toppe og Nicholas Wilkinson om at maksimalt antall prikker før inndragning av bevilling skal være åtte, ikke tolv (Bollestad, Toppe og Wilkinson, 2018). Dette er i tråd med Juventes ønske om å endre praksis på dette feltet. I kampanjen Skjenkekontrollen jobber Juvente utelukkende med butikksalg til mindreårige, men håndhevingen av regelverket knyttet til skjenke- og serveringssteder illustrerer hvordan den offentlige kontrollen ikke lykkes med å avdekke eller sanksjonere alkoholsalg til mindreårige.

Det kommunale ansvaret

Det er kommunene som forvalter alkoholoven,

og deler ut salgs- og skjenkebevillinger. Kommunene har også ansvar for å kontrollere bevillingshaverne og å sanksjonere når det oppdages lovbrudd. Kommunene må ha minst tre ganger så mange kontroller som antall steder som selger eller skjenker alkohol, og hvert sted må ha minst en kontroll i året. Flere kommuner engasjerer vekterselskaper til å utføre denne tjenesten. Kommunens skjenkekontroll foregår ved at kontrollører oppsøker et sted med bevilling. Noen steder vil en kommunal kontroll av en butikk kunne utføres som dette: Først skaffer kontrolløren seg et overblikk over stedet utenfra, og ser om han eller hun kan se noe ulovlig. Inne i butikken ser personen etter at plasseringen av øl og rusbrus er etter loven, før han eller hun til slutt overvåker kassaområdet i noen minutter for å se om det foregår salg til mindreårige. Dersom kontrolløren får mistanke om at en kjøper er for ung, kan han eller hun gi seg til kjenne og be butikken kontrollere legitimasjonen til kjøperen. Hvis ingen mistenkelige salg skjer, gir kontrolløren seg til kjenne, og fyller ut et skjema sammen med butikken. Butikkpersonalet blir ofte oppmerksom på skjenkekontrollens tilstedeværelse i løpet av kort tid, og for å avsløre et salg til en mindreårig person må



kontrolløren ikke bare observere salget i løpet av de minuttene vedkommende er innom butikken, men også be butikken kontrollere personen. Det sier seg selv at det skal mye til for å bli tatt i en slik kontroll. Samtidig som mange av kommunenes kontroller er dårlige, er bevillingspolitikken liberal. Salgs- og skjenkebevillinger gis mange steder etter mottoet «lett å få, lett å miste», men det viser seg gang på gang at bevillinger sjelden blir inndratt. I SIRUS (Statens institutt for rusmiddelforskning, nå en avdeling under Folkehelseinstituttet) sine evalueringer av Ansvarlig Vertschap i Bergen (Lauritzen og Baklien, 2007) og i Trondheim (Buvik og Baklien, 2006), avdekket forskerne omfattende overskjenking. Studien fra Trondheim påpekte også at alkoholskjenking og servering til mindreårige forekommer i stort omfang i serveringsbransjen. Begge studiene konkluderer med at skjenkestedenes kontroll av gjestene er mangelfull. I studien fra Bergen konkluderes det også med at «(...) Kursingen må følges av en effektiv håndheving av lovverket i form av mer og bedre kontroll, og sanksjonering av lovbrudd (...)». Disse rapportene avdekker store mangler i kommunenes skjenkekontroll. Dette tydeliggjør behovet for hyppigere kontroller, bedre kontrollrutiner og sanksjonering ved lovbrudd, både ved overskjenking og skjenking/salg til mindreårige. Salg av alkohol til mindreårige og overstadig berusede personer skjer hver eneste helg, men det er tilsynelatende liten politisk vilje til å gripe fatt i den store mengden vold og ungdomsfull som skyldes dårlig kontroll med butikker og skjenkesteder. For å redusere de problemene alkoholbruk medfører, er både kommunene og butikkene nødt til å ta skjenkelovgivningen på alvor. I tillegg må kontrollrutinene bedres, slik at man faktisk kan avdekke og straffe de lovbruddene som skjer.

Ungdoms alkoholforbruk

Det finnes omfattende forskningsmateriale knyttet til ungdoms alkoholforbruk. Det er mulig å finne tall både fra nasjonale og internasjonale rapporter, der iblant kan vi nevne den norske skoleundersøkelsen Ungdata og European School Survey Project on Alcohol and other Drugs (ESPAD). Norsk ungdoms alkoholforbruk er i stadig endring, og de siste årene har vi sett en positiv utvikling ved at

forbruket har sunket, og at debutalderen har steget noe (Skretting m.fl., 2016; Bakken, 2017). Tallene fra den årlige ungdata-undersøkelsen viser allikevel at så mange som 62% av ungdommer på VG2 og 77% av ungdommene på VG3 oppgir at de har vært beruset (Bakken, 2017). På VG2 er flesteparten av elevene 17 år, og de siste blir 18 år i løpet av VG3. Dette betyr at tilgangen til alkohol er stor, selv som mindreårig. Videre viser samme rapport at forskjeller i lokale forhold gjerne følger skolene, slik at holdninger og normer på skolene spiller en rolle. Vi vet også at ungdoms alkoholforbruk kan føre til negative konsekvenser både i den aktuelle drikkesituasjonen, og fordi det er en tett kobling mellom høyt alkoholforbruk i ungdomsårene og tidlig debutalder, og et høyt forbruk av alkohol senere i livet (forebygging.

«Det er tilsynelatende liten politisk vilje til å gripe inn i den store mengden vold og ungdomsfill som skyldes dårlig kontroll med butikker og skjenkesteder.»

no u.å.). I HEMIL-rapporten fra 2016 "Helse og trivsel blant barn og unge" vises det til at alkohol er det rusmiddelet som forårsaker flest helseskader, og at man ser en negativ utvikling ved at det totale forbruket blant nordmenn har økt med nesten 50 % i løpet fra 1990 til 2010. Rapporten fremhever at dette er bekymringsfullt utover den påviste

sammenhengen mellom overdreven alkoholforbruk og alvorlige lidelser, ulykker og vold blant ungdom direkte eller indirekte grunnet alkoholinntak. Samtidig viser rapporten til tall som tyder på at ungdoms bruk av alkohol har hatt en nedgang i omtrent det samme tidsrommet

(Samdal m.fl., 2016). I rapporten Rusmidler i Norge 2016 fra Folkehelseinstituttet framgår det at registrert alkoholomsetning har gått ned fra 6,8 liter ren alkohol per innbygger i 2008 til 6 liter alkohol per innbygger i 2015 (Skretting m.fl., 2016). HEMIL-rapporten fra 2016 slår fast at alkoholforbruk blant unge øker desto eldre de blir og at det er noe man kan "forvente ut fra gjeldende normer for unge i Norge i dag, der eksperimentering med alkohol fortsatt anses som en vanlig overgang til voksenlivet" (Samdal m.fl., 2016., s. 34). Ungdoms forbruk av alkohol har gått ned parallelt med

«Aldersgrenser vil kun ha en begrenset effekt på alkoholforbruket om de ikke overholdes.»

økningen i befolkningen generelt. Denne mot-trenden til voksgenerasjonen har blitt brukt til å bekrefte totalkonsummodellen, ved at man måler færre

problemdrikkere blant ungdom nå som forbruket i ungdomsgruppen er endret (Bakken, 2016).

Hvilke tiltak begrenser (ungdoms) alkoholforbruk?

I boka "Alcohol: No ordinary commodity" (Babor m.fl., 2010) oppsummeres forskning på hvilke politiske virkemidler som er mest effektive for å begrense alkoholforbruk. Vi vil nå trekke frem de tiltakene som vi anser som mest relevante i den norske konteksten (s. 107):

- Bruk av skatting og priskontroll
- Regulering av fysisk tilgjengelighet; tid, sted, antall alkoholutsalg i et område
- Undervisning og kompetanseheving om alkohol gjennom skoler og media
- Regulering av alkoholreklame
- Øke tilgangen til behandlingstilbud ved problematisk alkoholforbruk

Restriksjonstiltak for salg har ifølge denne kunnskapsoppsummeringen god effekt på det generelle konsumet i befolkningen, og aldersgrenser er særlig effektivt med tanke på

ungdoms alkoholkonsum. Samtidig er det rimelig å anta at aldersgrenser kun vil ha en begrenset effekt på alkoholforbruket blant ungdom dersom de ikke overholdes. Det slås fast at restriksjonstiltakene forutsetter hensiktsmessig håndheving, og i artikkelen "Håndheves aldersgrenser for å få kjøpt alkohol?" (Rossow, Storvoll og Pape, 2007), konkluderes det med at "Skjerpet håndheving av aldersgrensen hovedsakelig i butikker og på skjenkesteder vil begrense ungdoms tilgang til alkohol." (s. 1510).

Når det gjelder undervisning om rusmidler, viser Actis (2017) sin rapport "Skolen: arena for rusforebygging" at av elever på ungdomsskolen svarer over 40 % at "Undervisningen om alkohol kommer for sent, etter at mange har prøvd", i tillegg til at 9 % svarer at de ikke har hatt rusundervisning i det hele tatt. Dette henger nok også sammen med få føringer i læreplanen i de fagene der rus er et tema. Juvente holder rusundervisning blant annet på ungdomsskoler gjennom sitt prosjekt Kolon, og det vi ser på disse besøkene er at det er stor interesse og læringsvilje fra elevene om disse temaene.



Et eksempel på god rutine: **Kontrollen i Oslo kommune**

Loven sier lite om hvordan salgskontroll skal foregå. Mange kommuner bruker private vaktelskaper eller egne ansatte kontrollører. I Oslo kommune bruker de en sammensatt gruppe av bl.a. jusstudenter og personer med bakgrunn fra utelivsbransjen, som også varierer i alder. Oslo har målstyrte kontroller, hvor man går etter tidspunkter der det er forventet salg. Slike tidspunkter kan være før store fester, arrangementer og fridager.

Slik foregår det:

1. Kontrollørene går inn i butikken og oppfører seg som vanlige kunder. De ser etter potensielle mindreårige, og orienterer seg om hvor alkoholen og kassa er.
2. Finner de ingen som ser unge ut går de ut og følger med på inngangen i ca. en time. Går en potensiell mindreårig inn, følger de diskret etter. Tar de unge kundene med seg øl, følger de med ungdommene helt frem til kassen. (Om dette ikke skjer, gå til punkt 4.)
3. I kassa, uavhengig om de blir sjekket for legitimasjon eller ikke, bryter kontrollørene av kjøpet og ber om å få sjekke legitimasjon. Kontrollørene er dessuten trent i å se etter falsk legitimasjon.
4. Etter at kontrollen er gjennomført, går de på bakrommet og snakker med en ansatt, fortrinnsvis sjefen. Her forteller kontrollørene hvordan kontrollen ble gjennomført, og stiller en del kontrollspørsmål. Et viktig punkt er om de ansatte kjenner til sin egen internkontroll som de er pålagt å ha.
5. Ved påvist avvik skrives det ut en avviksmelding.

JUVENTES KRAV



Foto: Lene Neverdal/Juvente

Med Skjenkekontrollen-kampanjen har Juvente vist at det er lett for mindreårige å kjøpe alkohol i dagligvarebutikker. Hypigere og bedre kontroller, og strengere sanksjoner når det blir oppdaget lovbrudd vil være de viktigste virkemidlene for å gjøre noe med det. Juvente går inn for legitimasjonsplikt for kjøp av alle aldersbestemte varer i Norge, og krever nasjonale retningslinjer for kommunal kontroll.

Legitimasjonsplikt for alle

Tolv år med kontroller og påfølgende lovnader om bedring både fra butikker og kommuner tyder på at et system basert på skjønn ikke er forenelig med god alderskontroll. Slik det er i dag må den butikkansatte basere seg på hvor gammel vedkommende tror kunden er, for så å vurdere å be om å få se legitimasjon. Dette kan være ubehagelig både for kunde og ansatt. Den for alle parter enkleste løsningen vil være å innføre legitimasjonsplikt for alle, på alle aldersbestemte varer. Da forsvinner alle elementer av skjønn i salgssituasjoner, og alle parter er klar over hva kjøp av alkohol innebærer.

«Et system basert på skjønn er ikke forenelig med god alderskontroll.»

Flere og bedre kontroller

I dag skal hver bevilling kontrolleres minst en gang i året, og kommunen skal gjennomføre minst tre ganger så mange kontroller som antall salgs- og skjenkesteder i kommunen. For å sikre at flere av lovbruddene som skjer kan avdekkes, bør hver bevilling kontrolleres minst tre ganger årlig. Samlet anbefaler vi at det gjennomføres fem ganger så mange kontroller som det er salgs- og skjenkesteder.

For å avdekke salg til mindreårige og andre brudd på alkoholloven må rutinene for gjennomføring bedres. Kvaliteten på kontrollene kan heves gjennom å sikre:

- at kontrollene utføres av kontrollører personalet i butikken/skjenkestedet ikke kjenner til.
- at kontrollene gjennomføres på de tidspunktene det er størst sannsynlighet for at lovbrudd skjer, for eksempel etter skoletid torsdager og fredager i butikker nær skoler.
- at det brukes god tid på observasjon under kontrollene, både utenfor og inne i butikkene.
- at kontrollørene er grundig opplært i rutiner for kontroll og rapportskrivning.

Disse tiltakene bør inngå i nasjonale retninglinjer for kommunal kontroll.

Flytte ansvaret for kontroll

I dag er det et kommunalt ansvar å gjennomføre kontroller av salgs- og skjenkebevillinger. I mange kommuner fører dette til at avstanden mellom kontrollør og den som kontrolleres kan bli for liten, noe som kan bøtes på med å flytte ansvaret for å gjennomføre kontroller fra kommunalt nivå til fylkes-/regionsnivå.

**«Salg til mindreårige
bør medføre
umiddelbar
inndragning av
salgsbevilling.»**

Alvorlige brudd må gi umiddelbare reaksjoner

Prikkbelastningssystemet, som ble innført fra 2016, må endres for å sikre at det fungerer tilfredsstillende. For mange kommuner innebar dette systemet en liberalisering av politikken som gjorde det vanskeligere å sørge for at brudd på alkoholloven får konsekvenser. Juvente mener at de mest alvorlige bruddene på lovgivningen, særlig salg til mindreårige, må medføre umiddelbar inndragning av bevilling.

Fremprovosert salg til mindreårige

Det bør gjennomføres et forsøksprosjekt med fremprovosert salg av alkohol til mindreårige i de kommunale kontrollene. Målet er å undersøke om det avdekkes flere lovbrudd enn

kontrollene har gjort tidligere. Dersom man ser at framprovosert salg til mindreårige har betydning for antall saker som avdekkes, bør dette inngå som en fast del av kommunenes kontrollrutiner.



SKJENKEKONTROLLEN INTERNASJONALT

Behov for regulering av alkoholpolitikk er på langt nær et særnorsk fenomen. Norge har i mange tilfeller langt bedre regulering av alkohol enn mange andre land. Flere interessegrupper i andre land ønsker en bedre regulering av alkohol, og ser etter virkemidler som hjelper. Skjenkekontrollen er i kontakt med interessegrupper i flere land, som ønsker å bruke vår metode til å påvirke nasjonale retningslinjer og lover for alkohol. Det å avdekke salg til mindreårige kan være et effektivt virkemiddel for å vise politikere viktigheten av gode politiske retningslinjer rundt alkohol.

I januar 2018 var Skjenkekontrollen i Ghana og hadde opplæring og gjennomførte kjøpsforsøk sammen med organisasjonen Vision for Alternative Development (VALD) og FORUT. Ghana har nylig fått vedtatt en egen alkoholpolicy, og Skjenkekontrollen ble foretatt her som et verktøy for å vise viktigheten av god statlig politikk for tilgjengelighet av alkohol. Resultatene fra første runde med Skjenkekontroll i hovedstaden var nedslående; i hele 88 % av tilfellene fikk mindreårige mellom 12 og 16 år kjøpt alkohol, selv om aldersgrensen er 18 år. Juvente er i skrivende stund i kontakt med organisasjoner på Sri Lanka, i Malawi og Slovakia, hvor man ønsker å igangsette Skjenkekontrollen som metode for å påvirke nasjonal politikk og retningslinjer.



KILDER

- Actis (2017). *Skolen: Arena for rusforebygging*. (Actis-rapport nr 2/2017). Oslo: Actis. Hentet fra https://www.actis.no/files/docs/skolen_arena_for_rusforebygging_rapport_2_2017.pdf
- Babor, Thomas, m.fl. (2010). *Alcohol: No Ordinary Commodity: Research and Public Policy*. (2. utg). Oxford:Oxford University Press
- Bakken, A. (2016). *Ungdata 2016: Nasjonale resultater*. (NOVA-rapport nr. 8/2016). Oslo: NOVA. Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2016/Ungdata-2016.-Nasjonale-resultater>
- Bakken, A. (2017). *Ungdata 2017: Nasjonale resultater*. (NOVA-rapport nr. 10/2017). Oslo: NOVA. Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2017/Ungdata-2017>
- Bollestad, O. V., Toppe, K. og Wilkinson, N. (2018). *Dokument 8:216 S (2017–2018) fra stortingsrepresentantene Olaug V. Bollestad, Kjersti Toppe og Nicholas Wilkinson*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2017-2018/dok8-201718-216s.pdf>
- Bryn, M. D. (2009a). *Når kontrollene ikke virker: om hindringer for god salgs- og skjenkekontroll i Skien kommune*. Borgestadklinikken. Tilgjengelig fra: <http://www.kommunetorget.no/Global/N%C3%A5r%20kontrollene%20ikke%20virker%20Skien.pdf>
- Bryn, M. D. (2009b). *Når kontrollene ikke virker: om hindringer for god salgs- og skjenkekontroll i Porsgrunn og Bamble kommune*. Borgestadklinikken. Hentet fra: <http://www.kommunetorget.no/Global/Når%20kontrollene%20ikke%20virker%20Porsgrunn.pdf>
- Buvik, K. og Baklien, B. (2006). *Skal det være noe mer før vi stenger? - evaluering av Ansvarlig vertskap i Trondheim*. (SIRUS rapport nr.4/2006). Oslo: SIRUS. Hentet fra <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2009-og-eldre/sirusrap.4.06.pdf>
- Lauritzen H.C. og Baklien B. (2007). *Overskjenking i Bergen*. (SIRUS-rapport nr. 5/2017). Oslo:Statens institutt for rusmiddelforskning. ISBN: 978-82-7171-303-4, ISSN: 1502-8178. Hentet fra <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/sirusrap.5.07.pdf>
- Rossow, I., Storvoll, E.E. og Pape, H. (2007). Håndheves aldersgrensen for å få kjøpt alkohol?. *Tidsskrift for norsk legeforsking*, 127 (11), 1510–1512. Hentet fra <http://tidsskriftet.no/sites/default/files/pdf2007--1510-2.pdf>
- Samdal, O. m.fl. (2016). *Helse og trivsel blant barn og unge*. (HEMIL-rapport nr. 1/2016). Bergen: HEMIL-senteret. ISBN 978-82-7669-135-1. Hentet fra <http://filer.uib.no/psyfa/HEMIL-senteret/HEVAS/HEMIL-rapport2016.pdf>
- Skjælaaen Ø. (2012). *Kommunenes forvaltning av alkoholoven 2012*. (SIRUS-rapport 2012). Oslo:Statens institutt for rusmiddelforskning. Hentet fra <https://www.fhi.no/publ/2012/kommunenes-forvaltning-av-alkoholoven-2012/>
- Skretting m.fl. (2016). *Rusmidler i Norge 2016: Alkohol, tobakk, vanedannende legemidler, narkotika, sniffing, doping og tjenestetilbudet*. Folkehelseinstituttet. ISSN 0802-2097, ISBN 978-82-8082-805-7. Hentet fra https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/rusmidler_i_norge_2016.pdf



Juvente er en ungdomsorganisasjon av, for og med ungdom som ønsker en verden basert på menneskeverd og solidaritet der rusmidler ikke skaper problemer. Vi driver med rusforebygging, ruspolitikk, solidaritetsarbeid og å skape gode, trygge og inkluderende ungdomsmiljøer over hele landet.

Vi jobber for å minske drikkepresset i samfunnet. Mange av medlemmene våre er med for å ha en arena der de vet det ikke drikkes alkohol, blir akseptert for å være de de er, og være med på samlinger med ungdommer fra hele landet.

Juvente jobber politisk for å redusere rusproblemene i samfunnet, blant annet gjennom kampanjen Skjenkekontrollen.

Les mer på juvente.no!



Juvente