



**BERGEN KOMMUNE**  
**KOMMUNEREVISJONEN**

# **REVISJONSRAPPORT**

**Forvaltningsrevisjonsprosjekt**

**Vurdering av saksbehandling ved  
tildeling av skjenkebevilling til  
Outsider Pub**

Forvaltningsrevisjonsrapport nr.3/01  
Avgitt mars/april 2002

Kontoradresse: Bjørns gate 1 (Aasegården)  
Postadresse: Pb 7700, 5020 Bergen □ Telefon 55 56 43 00 □ Telefax 55 56 43 30

## FORORD

Denne rapporten oppsummerer resultatene av Bergen kommunerevisjons gjennomgang av saksbehandlingen i forbindelse med tildeling av skjenkebevilling til Outsider Pub.

Rapporten er utarbeidet av Rita D. Olsen og Bodhild Laastad.

Bergen, 04. mars/09. april 2002

Rolf Kalvø  
kommunerevisor

## INNHOLDSFORTEGNELSE

|  |           |
|--|-----------|
| 0. SAMMENDRAG .....  | 2         |
| 1. INNLEDNING .....  | 3         |
| 2. METODE .....  | 3         |
| 3. KORT BAKGRUNNSINFORMASJON OM SAKSFELTET .....   | 4         |
| 4. REVISJONSKRITERIUM.....   | 5         |
| 5. FAKTABESKRIVELSE.....   | 7         |
| 5.1 Innledning.....  | 7         |
| 5.2 Faktisk saksgang i sak om skjenkebevilling til Outsider Pub. ....  | 7         |
| 5.3 Støyplager fra Outsider Pub .....  | 10        |
| <b>6. KOMMUNEREVISJONENS VURDERINGER.....</b>  | <b>12</b> |
| 6.1 Innledning.....  | 12        |
| 6.2 Har tildeling av bevilling til Outsider Pub vært behandlet i samsvar med alkohollovens bestemmelser og kommunale retningslinjer og vedtak ?..... | 13        |
| 6.3 Konklusjon.....  | 17        |
| 7. ANBEFALINGER .....  | 17        |

## VEDLEGG

- Vedlegg 1: Skisse over saksgang ved tildeling av skjenkebevilling i Bergen kommune
- Vedlegg 2: Skisse over saksgang ved tildeling av skjenkebevilling til Outsider Pub.
- Vedlegg 3: Intern korrespondanse datert 27.11.01 til kommunerevisjonen fra bystyrets sekretariat
- Vedlegg 4: Brev til kontrollutvalget datert 10.12.01 med vedlegg fra byrådsavdeling for finans
- Vedlegg 5: Vedtaksskriv i byrådssak 513/01
- Vedlegg 6: Vedtaksskriv i sak 139/01 i rusmiddelpolitisk råd
- Vedlegg 7: Utskrift fra saksbehandlingssystemet av brev fra kontor for skjenkesaker datert 13.09.01 til Bergen Pub og Eiendom AS
- Vedlegg 8: Vedtaksskriv og saksutredning i sak 0307/01 i Bergenhus bydelsstyre
- Vedlegg 9: Tilsvar, datert 09.04.02, fra byrådsavdeling for finans til utkast til rapport

## 0. SAMMENDRAG

Bakgrunnen for dette prosjektet er Bergen bystyres vedtak i bsak 353/01 19.11.01. Bystyret ber der kontrollutvalget vurdere om byrådens tildeling av skjenkebevillingen til Outsider Pub den 17.10.01 er behandlet i samsvar med alkohollovens bestemmelser.

Kommunerevisjonen har valgt å etterkomme bystyrets anmodning med å gjennomføre et avgrenset forvaltningsrevisjonsprosjekt med følgende problemstilling:

Har tildelt skjenkebevilling til Outsider Pub vært behandlet i samsvar med alkohollovens bestemmelser og i samsvar med kommunens egne retningslinjer og vedtak vedrørende behandling av søknader om skjenkebevilling?

I vår tilnærming til oppgaven har vi utledet revisjonskriterium med utgangspunkt i alkoholloven med forskrift og Bergen kommunes egne retningslinjer og vedtak. Aktuelle saksdokumenter er gjennomgått og vi har innhentet ytterligere informasjon hos sentrale aktører i saken.

På bakgrunn av revisjonskriterium og våre funn har vi utarbeidet to modeller som er lagt ved som vedlegg. Vedlegg 1 gir et bilde av hvordan saksgangen i Bergen kommune skal foregå i bevillingssaker i henhold til alkohollovens bestemmelser og kommunale retningslinjer og vedtak, mens vedlegg 2 viser hvordan saksgangen har foregått i denne konkrete saken.

Ifølge lovverket skal politiet og sosialtjenesten<sup>1</sup> gi uttalelse i bevillingssaker. Ifølge Bergen kommunes egne retningslinjer og vedtak skal søknader om nye salgs- eller skjenkebevillinger i tillegg forelegges næringsmiddeltilsynet, kemneren, fylkesskattekontoret, skattefuten, ligningskontoret og Rusmiddelpolitisk råd for uttalelse.

Vår gjennomgang av dokumenter viser at byrådet 17.10.01 tildelte bevilling til Outsider Pub selv om Bergenhus bydelsstyre den 04.09.01 vedtok å utsette saken. Vedtaket som Bergenhus bydelsstyre fattet har en ordlyd som kan gi tolkningsrom for at vedtaket samtidig var en uttalelse, selv om dette sannsynligvis ikke var bydelsstyrets intensjon. Vi kan derfor ikke konkludere entydig om hvorvidt behandlingen av tildeling av bevilling til Outsider Pub har vært behandlet i samsvar med alkohollovens bestemmelser.

Rusmiddelpolitisk råd trakk saken fra sakskartet den 12.09.01, og har dermed ikke uttalt seg i saken før bevilling ble gitt. Dette må oppfattes å være i strid med bystyrets vedtatte mandat

---

<sup>1</sup> I Bergen kommune er det bydelsstyret i den bydel der virksomheten drives, som uttaler seg på vegne av sosialtjenesten i bevillingssaker

for rådets arbeid der det står at Rusmiddelpolitisk råd skal gi uttalelse i alle saker om salgs- og skjenkebevilling for øl, vin og brennevin.

## 1. INNLEDNING

Byrådet gav i møte den 17.10.01 Outsider Pub i Kong Oscarsgt 45 ”ny alminnelig skjenkebevilling”. Om lag en måned senere i bystyremøte den 19.11.01<sup>2</sup> tok en av bystyrerepresentantene opp denne saken og stilte spørsmål om den tildelte bevillingen var behandlet i samsvar med alkohollovens bestemmelser. Bystyrerepresentanten viste til alkohollovens § 1-7 som omhandler bevilling og skjenking.

Bystyrerepresentanten foreslo å oversende saken til kontrollutvalget for vurdering, og anmodningen ble enstemmig vedtatt oversendt byrådet. På bakgrunn av dette er saken oversendt kommunerevisjonen.

Kommunerevisjonen har valgt å etterkomme bystyrets anmodning med å gjennomføre et mindre forvaltningsrevisjonsprosjekt med følgende problemstilling:

Har tildelt skjenkebevilling til Outsider Pub vært behandlet i samsvar med alkohollovens bestemmelser og i samsvar med kommunens egne retningslinjer og vedtak vedrørende behandling av søknader om skjenkebevilling?

## 2. METODE

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er lagt opp etter Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon – RKS 001 ”Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt”. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt tar utgangspunkt i prosjektets formål og problemstillinger. Til problemstillingene utledes det revisjonskriterier. Begrepet ”revisjonskriterier” er en samlebetegnelse på de krav og forventninger en kan stille til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Det er vanligvis lovverk, forskrifter og rundskriv og retningslinjer fra departement, kommunale retningslinjer og vedtak og gjeldende teori med relevans for området som er grunnlaget for revisjonskriterier. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er alkoholloven og Bergen kommunes interne retningslinjer og vedtak de viktigste utgangspunktene for revisjonskriteriet som blir utledet i kapittel 4.

---

<sup>2</sup> Bsak 353/01, se vedlegg 3

Kommunerevisjonen har gått gjennom sentrale sakspapirer som til sammen danner beslutningsgrunnlaget for tildelingen av skjenkebevilling til Outsider Pub. Funn fra dokumentanalysen og data innhentet via møter med administrasjonen presenteres i kapittel 5 (faktabeskrivelsen). Revisjonskriteriet som vi utleder i kapittel 4, blir benyttet som et grunnlag for å vurdere forvaltningens praksis, og våre vurderinger og konklusjoner presenteres i kapittel 6, mens våre anbefalinger framgår i kapittel 7.

Utkast til rapport ble sendt byrådsavdeling for finans og kontor for skjenkesaker 08.03.02. Tilsvar fra byrådsavdeling for finans ble mottatt 09.04.02 og er lagt ved som vedlegg 9. Byrådsavdelingens merknader er innarbeidet i den endelige rapporten i den grad vi har funnet det relevant.

### 3. KORT BAKGRUNNSINFORMASJON OM SAKSFELTET

All omsetning av alkoholholdig drikk krever særskilt offentlig tillatelse (bevilling) og reguleres av alkoholloven fra 1989. Lovens formål går fram av § 1-1:

*"Reguleringen av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk etter denne lov har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Som ledd i dette sikter loven på å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer."*

Loven opererer med fire forskjellige bevillingstyper; salg, skjenking, engrossalg og tilvirking. Hovedregelen er at bevilling til salg og skjenking av alkoholholdig drikk gis av kommunestyret i den enkelte kommune.

I Bergen kommune er det byrådet som ved delegasjon fra bystyret<sup>3</sup> har avgjørelsesmyndighet i saker som gjelder søknad om skjenkebevilling. Dette er hjemlet i alkohollovens § 1-12, 1. ledd:

*"Avgjørelse om tildeling av bevilling, og om tiden for salg og skjenking, kan bare delegeres til formannskapet. I kommuner med parlamentarisk styringsform kan slike saker bare delegeres til faste utvalg eller kommunalråd."*

Alkoholloven gir kommunene en stor grad av selvstendighet til å utforme den alkoholpolitikk de ønsker for sin kommune. Dette går frem av alkohollovens § 1-6 som setter bevillingsperioden lik kommunestyreperioden. Kommunal bevilling til salg av alkoholholdige

---

<sup>3</sup> Bsak 126/00

drikkevarer kan dermed bare gis for inntil 4 år om gangen, og med opphør senest 30. juli året etter at nytt kommunestyre tiltrer. Dette for at ny politisk sammensetning skal kunne utforme alkoholpolitikken i samsvar med politiske mål.

Alkoholloven gir også kommunene ansvar for å håndheve alkoholloven og den bevillingspolitikken de har vedtatt. § 7-1 i forskrift til alkoholloven pålegger kommunene å ha et utvalg som skal forestå kontroll med salg av øl og skjenking av alkoholholdig drikk i kommunene. I Bergen kommune ivaretas dette ansvaret av Rusmiddelpolitisk råd<sup>4</sup> som fra 17.03.97 erstatter tidligere edruskapsråd og skjenkerettsutvalg.

Ifølge rådets mandat skal rådet bla. påse at personer som er meddelt bevilling utøver virksomheten innen rammen av gjeldende bestemmelser. Bystyret har også bestemt at rådet skal gi uttalelse i alle saker angående salgs- og skjenkebevilling for øl, vin og brennevin.

Ifølge alkohollovens § 1-7 d er kommunen pålagt å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan. Utkast til ny ”Ruspolitisk handlingsplan for Bergen kommune 2002-2005” er for tiden ute på høring.

Bystyret har 04.12.00<sup>5</sup> vedtatt ”Retningslinjer for tildeling av salgs- og skjenkebevillinger i bevillingsperioden 1999-2003”. Retningslinjene regulerer salgs-, skjenke- og åpningstider i Bergen kommune.

Vedtatt handlingsplan og vedtatte retningslinjer kan betraktes som kommunens overordnede styringsverktøy. Sammen med alkohollovens bestemmelser skal disse regulere tildeling og inndraging av bevilling.

Kontor for skjenkesaker har ansvar for Bergen kommunes arbeid etter alkoholloven. Kontoret forbereder og anbefaler i skjenkesaker, og sender dretter sakene over til byrådsavdeling for finans som utarbeider endelig saksfremlegg med innstilling som legges frem for byrådet.

#### 4. REVISJONSKRITERIUM

For å belyse problemstillingen om tildeling av bevilling til Outsider Pub i Kong Oskars gt. 45 har vært behandlet i samsvar med alkohollovens bestemmelser og Bergen kommunes retningslinjer og vedtak, er det nødvendig å utlede revisjonskriterium som den fulgte praksis i denne saken kan vurderes opp mot. Det er alkohollovens bestemmelser som regulerer tildeling

---

<sup>4</sup> Rusmiddelpolitisk råd ble opprettet av bystyret 17.mars 1997, jf. bsak 0018/97

<sup>5</sup> Bystyresak 305/00

og inndraging av skjenkebevilling. I tillegg har Bergen kommune utarbeidet egne retningslinjer som gjør rede for hvordan skjenkesøknader skal behandles.

Alkoholoven § 1-7, 2. ledd lyder slik:

*”Før kommunestyret avgjør saken skal det innhentes uttalelse fra sosialtjenesten og politiet. Det kan også innhentes uttalelse fra skatte og avgiftsmyndighetene.....”*

Kapittel 3.4 i Bergen kommune sine vedtatte retningslinjer om salgs-, skjenke- og åpningstider omhandler hvem det skal innhentes uttalelser fra i skjenkesaker. Der står det at:

*”søknader om nye salgs- eller skjenkebevillinger forelegges sosialtjenesten, dvs. bydelsstyret i den aktuelle bydel, næringsmiddeltilsynet, kemneren, politiet, fylkesskattekontoret, skattefuten og ligningskontoret for uttalelse.*

*Søknader om endringer i eksisterende bevillinger sendes sosialtjenesten, dvs bydelsstyret i den aktuelle bydel, og politiet.*

*Uttalelse fra andre etater, f.eks tollvesen og arbeidstilsyn kan innhentes etter behov.”*

Vi ser at de kommunale retningslinjene som Bergen bystyre selv har vedtatt, krever at før nye skjenkebevillinger tildeles, innhentes uttalelser fra flere instanser enn alkoholoven krever.

Bergen kommune har også opprettet et eget rusmiddelpolitisk råd<sup>6</sup>. I mandatet for rådet er retningslinjer for rådets arbeid omtalt i pkt IV:

*”Rådet skal gi uttalelser i alle saker angående salgs- og skjenkebevilling for øl, vin og brennevin og påse at de personer som er meddelt bevilling utøver virksomheten innenfor rammen av gjeldende bestemmelser og eventuelt særlige vilkår for bevillingene”.*

På bakgrunn av alkoholovens § 1-7, 2.ledd, kap 3.4 i kommunale retningslinjer for tildeling av salgs- og skjenke bevillinger og mandat for Rusmiddelpolitisk råd utledes følgende revisjonskriterium:

---

<sup>6</sup> Rusmiddelpolitisk råd ble som ble opprettet 17.mars 1997



- Før byrådet tildeler nye bevillinger skal det innhentes uttalelse fra sosialtjenesten v/bydelsstyret i den aktuelle bydelen og politiet, næringsmiddeltilsynet, kemneren, fylkesskattekontoret, skattefuten, ligningskontoret og Rusmiddelpolitisk råd.

## 5. FAKTABESKRIVELSE

### 5.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres funn fra kartleggingen av saksbehandlingen som omhandler tildeling av skjenkebevilling til Outsider Pub. Vi har utarbeidet to modeller som oppsummerer saksgangen i saker om tildeling av skjenkebevilling i Bergen kommune. Vedlegg 1 viser en ”idealmønstre”. Den viser hvordan den formelle saksgangen i bevillingssaker i Bergen kommune skal være, mens vedlegg 2 illustrerer hvordan saksgangen i denne særskilte bevillingssaken har foregått.

### 5.2 Faktisk saksgang i sak om skjenkebevilling til Outsider Pub.

Bergen Pub & Eiendom AS overtok 04.02.00 virksomheten Outsider Pub i Kong Oscarsgt. 45. Formannskapet gav den 29.03.00 <sup>7</sup> Outsider Pub ny alminnelig skjenkebevilling for øl og vin, og denne ble fornyet av byrådet 13.09.00 <sup>8</sup>.

Den 23.07.01 overtok en av medeierne alle aksjene i Bergen Pub & Eiendom AS. Denne eieren hadde tidligere eid 49 % av aksjene i selskapet. Den nye overdragelsen krevde ny søknad om bevilling da alkoholloven § 1-10 sier at en skjenkebevilling faller bort ved overdragelse. Den nye eieren kan imidlertid gis adgang til å fortsette på den tidligere bevillingen inntil tre måneder etter overdragelsen, dersom vilkårene er til stede. Retten til å drive videre på den tidligere bevillingen for Outsider Pub ville falle bort den 23.10.01 dersom ikke ny bevilling var gitt innen den tid.

Den 23.07.01 sendte virksomheten søknad om ny skjenkebevilling for øl og vin i samme lokaler som tidligere, med samme skjenkeareal og antall stoler samt bevillingsrettigheter som der tidligere var gitt bevilling til.

Kontor for skjenkesaker bekrefter mottak av søknad 25.07.01 og opplyser at det pga stor saksmengde kan ta noe tid før søknaden kan påregnes ferdig behandlet, men at den trolig kan være avgjort innen ca. 3 mnd.

---

<sup>7</sup> F.sak 177/00

<sup>8</sup> Byrådssak 62/00

Kontor for skjenkesaker sendte samme dag melding om at Outsider Pub hadde sendt søknad om skjenkebevilling til aktuelle høringsinstanser, dvs. Bergen likningskontor, Hordaland fylkesskattekontor, Hordaland skattefutkontor, Kemneren i Bergen, Næringsmiddeltilsynet og miljørettet helsevern, Bergen politidistrikt og Bergenhus bydelsadministrasjon.

I perioden 31.07 – 03.09.01 får Kontor for skjenkesaker uttalelser fra alle instanser utenom Bergenhus bydelsstyre som hadde saken på sakskartet den 04.09.01.

Den 03.09.01 sender Kontor for skjenkesaker et notat (inngår i vedlegg 4) til byrådsavdeling for finans som skal skrive saksutredning og legge saken fram for byrådet til vedtak. I notatet anbefaler Kontor for skjenkesaker at søknaden om alminnelig skjenkebevilling for øl og vin ved Outsider Pub innvilges. Det blir gjort rede for at det i denne saken er snakk om overdragelse av virksomheten, og at det søkes om å fortsette driften av en eksisterende virksomhet etter samme type konsept som tidligere.

I notatet blir det opplyst at det i denne saken er innhentet uttalelse fra Bergen politidistrikt<sup>9</sup> og fra skatte og avgiftsmyndighetene, og at disse instansene ikke hadde merknader til søknaden. Videre framgår det i notatet at Bergenhus bydelsstyre ville behandle saken i møte 04.09.01, og at protokollen fra møtet ville bli ettersendt til byrådets endelige behandling av søknaden.

Leder ved Kontor for skjenkesaker<sup>10</sup> opplyser at de instansene det skal innhentes uttale fra gis tre ukers uttalefrist, men bydelsstyrene bruker 2,8 – 6,8 uker på slike uttalelser, mens de andre høringsinstanser i gjennomsnitt bruker mellom 1,7 – 3,8 uker. I bevillingssakene er det ofte et sterkt tidspress fordi mange saker dreier seg om overdragelser. En fullstendig behandling med innhenting av uttalelser, skriving av saksframstillinger og endelig vedtak er en tidkrevende prosess. I mange av sakene er det bydelsstyrets uttalelse som kommer inn sist. Dette fører til at kontoret i mange tilfeller må skrive saken før uttalelsen foreligger for å holde en total saksbehandlingstid på tre måneder.

Kopi av notatet som redegjør for saken blir samme dag sendt til Rusmiddelpolitisk råd som i følge mandat gitt av bystyret den 17.03.97 skal behandle alle bevillingssøknader før disse går videre til formell avgjørelse.

Bergenhus bydelsstyre behandler denne saken dagen etterpå, dvs den 04.09.01 og fatter slikt vedtak (vedlegg 8) i saken:

---

<sup>9</sup> 18.08.2001

<sup>10</sup> Opplysninger gitt i møte 22.02.02

---

*”Saken utsettes og ny bevilling tildeles ikke før forhold knyttet til støy fra skjenkestedet er vurdert på nytt og støyreduserende tiltak er gjennomført og kontrollert i tråd med tidligere pålegg fra Bergen kommune”.*

På bakgrunn av vedtaket i Bergenhus bydelsstyre den 04.09.01 blir søknaden om alminnelig skjenkebevilling for Outsider Pub fjernet fra sakslisten i Rusmiddelpolitisk råd den 12.09.01 (vedlegg 6), og saken blir derfor ikke behandlet i Rusmiddelpolitisk råd.

Den 13.09.01 sender Kontor for skjenkesaker brev til Bergen Pub og Eiendom AS (vedlegg 7). I brevet blir det vist til vedtaket i Bergenhus bydelsstyre. Kontor for skjenkesaker skriver at dette vedtaket innebærer:

*”at deres søknad om ny skjenkebevilling ikke kan ferdigbehandles før forholdene knyttet til støy fra stedet er vurdert på nytt og støyreduserende tiltak er gjennomført og kontrollert i tråd med tidligere pålegg fra Bergen Kommune.*

*De må selv sørge for å få en ny vurdering av forholdene knyttet til støy fra stedet. De må også sørge for at Kontor for skjenkesaker mottar dokumentasjon som viser at de tidligere pålagte støyreduserende tiltak er gjennomført og kontrollert.*

*Før disse spørsmål er avklart blir Deres søknad om skjenkebevilling ikke behandlet av bydelsstyre. Før bydelsstyre har behandlet søknaden kan byrådet ikke tildele ny bevilling. Dette betyr at den nødvendige dokumentasjon må oversendes Kontor for skjenkesaker snarest. En minner om at dersom søknaden om ny bevilling ikke er avgjort innen 23. oktober 2001 må all skjenking av alkohol opphøre inntil ny bevilling eventuelt er tildelt. Kommunene har ikke anledning til å forlenge overgangsperioden”.*

Det er byrådet som har fått delegert fullmakt fra bystyret til å tildele skjenkebevillinger, og byrådsavdeling for finans innstiller i slike saker. Byrådsavdeling for finans mottar notatet med anbefaling om at skjenkebevilling gis fra Kontor for skjenkesaker den 06.09.01. Den 09.09.01 skriver byrådsavdeling for finans sin innstilling i saken (inngår i vedlegg 4) til byrådet. I saksfremstillingen blir det referert til søknaden fra Bergen Pub og Eiendom AS. Det blir bla. orientert om at den eksisterende skjenkebevilling vil falle bort den 22.10.01 dersom ikke ny bevilling tildeles før denne dato. Bergenhus bydelsstyre sitt vedtak den 04.09.01 blir referert, og det blir opplyst at saken var trukket fra behandling i Rusmiddelpolitisk råd den 12.09.01. Det blir også opplyst at politiet ikke hadde merknader til søknaden. Finansbyråden skriver slik:

*”Finansbyråden innstiller på at søknad innvilges, da Outsider har utført påleggene om støytiltak, jf trykt vedlegg 3”.*

*Innstillingen er i samsvar med anbefalt forslag fra Kontor for skjenkesaker.”*

Byrådet innvilger søknad om skjenkebevilling fra Outsider Pub i byrådsmøte den 17.10.01 (vedlegg 5). Vedtaksprotokoll fra byrådsmøte blir sendt til Kontor for skjenkesaker. Den 31.10.01 sender Kontor for skjenkesaker bevillingsdokument til bevillingssøker.

Bystyret har det øverste tilsyn med den kommunale forvaltningen. I bystyremøte den 19.11.01<sup>11</sup> tok en av bystyrerepresentantene opp saken om tildeling av skjenkebevilling til Outsider Pub (vedlegg 3). Bystyrerepresentanten viste til at Bergenhus bydelstyre skulle gi uttalelse på vegne av sosialtjenesten i skjenkesaker i bydelen. Han opplyste at bydelsstyret 04.09.01 hadde vedtatt å utsette saken pga. mottatte klager på støy fra naboer til Outsider Pub, og at Rusmiddelpolitisk råd på bakgrunn av denne utsettelsen hadde trukket saken fra sitt sakskart i møte den 12.09.01. Han stilte derfor spørsmål om den tildelte bevillingen var behandlet i samsvar med alkohollovens bestemmelser. Bystyrerepresentanten viste til alkohollovens § 1-7 som omhandler bevilling og skjenking.

Bystyrerepresentanten foreslo at saken ble oversendt til kontrollutvalget for vurdering. Anmodningen ble enstemmig vedtatt oversendt byrådet.

Bystyret sendte anmodningen om vurdering av den aktuelle skjenkebevilling til byrådsavdeling for finans og kommunerevisjonen 27.11.01. Kontrollutvalget mottok også brev fra byråden for finans, datert 10.12.01 (vedlegg 4), der byråden bla. skriver:

*”I forbindelse med byrådets vedtak om skjenkebevilling, ble det dokumentert at Outsider Pub hadde utført de pålagte støytiltak. Byrådet tolket da bydelsstyrets vedtak som en uttalelse.....*

*Ved overdragelse er det vanlig praksis at søknad om skjenkebevilling innvilges, dersom søker for øvrig oppfyller vilkårene. I denne saken hadde søker alle sine papirer i orden, også når det gjaldt støytiltakene. Byrådet fant derfor ikke grunnlag for at stedet skulle miste skjenkebevillingen ”*

### **5. 3 Støyplager fra Outsider Pub**

---

<sup>11</sup> Bsak 353/01

Siden begrunnelsen fra Bergenhus bydelsstyre for å utsette saken bygger på klager om støy, finner vi det nødvendig å redegjøre nærmere for de støyplager det refereres til.

Næringsmiddeltilsynet og teknisk hygiene<sup>12</sup> mottok den 04.07.00 skriftlige klage over støy fra naboer av Outsider Pub. På bakgrunn av klagen fortok Næringsmiddeltilsynet lydmålinger den 21.07.00. Lydmålingene viste et lydnivå på maksimum 71 dB utenfor vindu til nærmeste naboer. Næringsmiddeltilsynet hadde *"ikke tidligere registrert slik grov overtredelse av gjeldende forskriftsverk"*.

På bakgrunn av lydmålingene ble det den 24.07.00 sendt varsel om pålegg til Outsider Pub. Outsider Pub gjennomførte visse tiltak og sendte brev om dette den 27.07.00 og 12.09.00. Det ble foretatt nye lydålinger natten mellom den 06.- og den 07.10.00. Fremdeles var lydnivået for høyt. Det ble den 17.10.00 sendt nytt varsel om pålegg til Outsider Pub med svarfrist 30.10.00.

Outsider Pub sendte ikke skriftlig svar innen fristen. Saken ble fremlagt til behandling i Bergenhus bydelsstyre 09.01.00 som fattet følgende vedtak:

*"Med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven §4a-8 er fattet følgende vedtak: Outsider Pub v/Bergen Pub og Eiendom A/S, Kong Oscarsgt 45, 5017 Bergen må innen 31. januar 2001 treffe tiltak slik at lydnivået utenfor fasade på nærmeste bolig ikke overstiger maksimum 40 dB (A).*

*I perioden for utbedring må musikkanlegget til Outsider Pub stoppes eller lydnivået reduseres slik at nærmeste bolig ikke får lydnivå over 40 dB (A).*

*Dersom pålegget ikke etterkommes innen fastsatt frist vil det bli vurdert tvangsmulkt jf. Kommunehelsetjenesteloven § 4a-9"*

Den 04.02.01 mellom kl. 0030 og 0045 ble det igjen foretatt kontrollmåling av lydnivået fra Outsider Pub. Næringsmiddeltilsynet konstaterte at lydnivået fra virksomheten var redusert betydelig og ikke kunne skilles ut fra bakgrunnstøy i området. Næringsmiddeltilsynet formidlet denne meldingen til Bergenhus bydelsadministrasjon i brev datert 05.02.01.

Den 29.08.01 mottok imidlertid Bergenhus bydelsstyre en ny klage på sterk støy fra Outsider Pub. Det ble sendt kopi av klagen til bydelsoverlegen, Teknisk hygiene, medlemmer i Bergenhus bydelstyre og Kontor for skjenkesaker. Det ble i brevet opplyst at støynivået hadde tiltatt etter påsken 2001 og utover, og at klager ved flere tilfeller hadde hatt kontakt med politiet for å få hjelp til å få ned lyden, og i tillegg bedt dørvakter om å holde døren igjen.

---

<sup>12</sup> heter nå Næringsmiddeltilsyn og Miljørettet helsevern

Det var på bakgrunn av den nye klagen at Bergenhus bydelsstyre den 04.09.01 vedtok å utsette bevillingssaken. Rusmiddelpolitisk råd besluttet av denne grunn å trekke saken fra sakskartet 12.09.01.

Som allerede nevnt orienterte Kontor for skjenkesaker Bergen Pub og Eiendom AS i brev datert 13.09.01 om vedtaket i Bergenhus bydelsstyre 04.09.00 og konsekvensen av dette vedtaket.<sup>13</sup> Av dokumenter i saken ser vi at Kontor for skjenkesaker også var i telefonisk kontakt med Bergen Pub og Eiendom AS 25.09.01 om den påklagde støyplagen.

Kontor for skjenkesaker mottok 2. 10.01 brev fra Bergen Pub og Eiendom A/S angående den påklagde støyplager. Til brevet lå vedlagt det nevnte brevet fra Næringsmiddeltilsynet til Bergenhus bydelsadministrasjon, datert 05.02.01, om at lydnivået fra Outsider Pub var betydelig redusert og ikke kunne skilles ut fra bakgrunnstøy i området.

Det lå også ved en bekreftelse fra glassfirmaet Glassbjerget A/S om at firmaet i desember 2000 hadde utført støyisolering av vinduene i fasaden på Outsider Pub. Firmaet Lyd, Lys og Karaoke bekreftet at de i april 2001 hadde justert lyd og delefiltere og byttet ut forsterkere for å få lyden ned på et akseptabelt nivå for både naboer og gjester på Outsider Pub.

## 6. KOMMUNEREVISJONENS VURDERINGER

### 6.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi vurdere om tildeling av bevilling til Outsider Pub har vært behandlet i henhold til alkohollovens bestemmelser og i samsvar med kommunens egne retningslinjer og vedtak

Vi vurderer tildeling av bevilling til Outsider Pub opp mot revisjonskriteriet vi utledet i kapittel 4:

- Før byrådet tildeler nye bevillinger skal det innhentes uttalelse fra sosialtjenesten v/ bydelsstyret i den aktuelle bydelen og politiet, næringsmiddeltilsynet, kemneren, fylkesskattekontoret, skattefuten, ligningskontoret og Rusmiddelpolitisk råd

---

<sup>13</sup> Se s 5.

## **6.2 Har tildeling av bevilling til Outsider Pub vært behandlet i samsvar med alkohollovens bestemmelser og Bergen kommunes egne retningslinjer og vedtak ?**

Foreliggende dokumenter viser at Kontor for skjenkesaker den 25.07.01 sendte søknaden om ny skjenkebevilling fra Outsider Pub til uttalelse til de ulike instanser i samsvar med alkohollovens bestemmelser og bystyrets retningslinjer om hvordan søknader om nye salgs- og skjenkebevilling skal behandles. I perioden 31.07 – 03.09 mottok Kontor for skjenkesaker uttalelser fra alle instanser utenom Bergenhus bydelsstyre.

På bakgrunn av innkomne uttalelser anbefaler Kontor for skjenkesaker at søknaden innvilges og sender anbefalingen i form av notat til byrådsavdeling for finans den 04.09.01. I notatet står det at Bergen politidistrikt ikke hadde merknader til søknaden og at protokoll fra Bergenhus bydelsstyre sitt møte 04.09.01 ville ettersendes. Kontor for skjenkesaker viser med dette til uttalelser fra de to instanser som alkoholloven krever, politiet og sosialtjenesten. Det blir ikke vist til uttalelser fra de øvrige høringsinstanser som bystyret krever at søknader skal gå til. Leder for Kontor for skjenkesaker oppgir imidlertid til kommunerevisjonen <sup>14</sup> at de øvrige høringsinstansene ikke hadde merknader til søknaden.

Kopi av notatet, datert 04.09.01, blir sendt til Rusmiddelpolitisk råd for uttalelse samme dag. Det er vanlig praksis i Bergen kommune at Rusmiddelpolitisk råd får saken til uttalelse først etter at resultatet av den formelle høringsrunden foreligger og anbefaling er gitt fra Kontor for skjenkesaker.

Bystyret i Bergen har gitt Rusmiddelpolitisk råd et mandat<sup>15</sup> om å uttale seg i bevillingssaker. Etter revisjonens vurderinger bidrar utøvelse av dette mandatet til at den enkelte bevillingssøknad får en forberedende politisk behandling på bakgrunn av rusmiddelpolitiske vurderinger før bevilling blir gitt.

Kontor for skjenkesaker opplyser at bevillingssaker noen ganger blir fremmet for byrådet uten at Rusmiddelpolitisk råd har uttalt seg. Særlig skjer dette når tidsfristene er knappe. Kontor for skjenkesaker opplyser at dersom byrådet tildeler bevilling uten at rådet har uttalt seg, vil tildeling likevel være lovlig i henhold til alkohollovens bestemmelser da alkoholloven ikke inneholder bestemmelser om at kommunale instanser utenom sosialstyret skal uttale seg før bevilling blir gitt.

I dette tilfellet trakk Rusmiddelpolitisk råd saken fra sakskartet den 12.09.01 på bakgrunn av vedtaket om utsettelse i Bergenhus bydelsstyre 04.09.01. Saken ble heller ikke satt på

---

<sup>14</sup> I møte 22.02.02

<sup>15</sup> Mandat ble gitt ved konstituering av rådet 17.03.97, jf sak 1/97. Se for øvrig side 5

sakskartet igjen i Rusmiddelpolitisk råd før bevilling ble gitt. Rådet er derfor ikke gitt anledning til å utøve sitt mandat i denne saken.

Bergenhus bydelsstyre hadde to møter etter 04.09.01, men saken kom ikke til ny behandling før byrådet vedtok å innvilge søknaden 17.10.01.

På bakgrunn av anbefaling fra Kontor for skjenkesaker skriver Byrådsavdeling for finans positiv innstilling til byrådet. Finansbyråd refererer til Bergenhus bydelsstyre sitt vedtak den 04.09.01 og opplyser i sin saksfremstilling til byrådet<sup>16</sup> at det i innstilling til saken er lagt til grunn dokumentasjon fra Outsider Pub som bekrefter at lydnivået er tilfredstillende. Det ble også opplyst at Rusmiddelpolitisk råd trakk saken fra sakskartet den 12.09.01<sup>17</sup>.

Etter at bystyret 19.11.01 vedtok å oversende bevillingssaken til kontrollutvalget har byråden for finans sendt brev til kontrollutvalget (vedlegg 4) der han opplyser at byrådet tolket bydelsstyrets vedtak den 04.09.01 som en uttalelse, og gav bevilling på bakgrunn av fremlagte dokumenter fra Outsider Pub som viste at støynivået nå var i orden. Byrådet skriver også at søker hadde alle øvrige papirer i orden. Det ble også vist til at det ved overdragelse er vanlig praksis at skjenkebevilling innvilges dersom søker for øvrig oppfyller vilkårene.

Fortolkningen av ordlyden i bydelsstyret sitt vedtak står dermed sentralt i denne saken. Spørsmålet er hvorvidt bydelsstyrets intensjon kun var å foreta en ny vurdering av om tidligere utførte pålegg var utført, og om de mente at bevilling kunne gis når slik vurdering var foretatt, eller om bydelsstyret på bakgrunn av nylig innkommet klage også ønsket en ny kontrollmåling og ny vurdering av denne før bevilling ble gitt.

Vi vet at det var Bergenhus bydelsstyret som den 09.01.01 påla Outsider Pub å iverksette støyreducerende tiltak innen 31.01.01. Bekreftelsen fra næringsmiddeltilsynet på at støyen var funnet tilfredstillende hadde Bergenhus bydelsadministrasjon mottatt allerede i februar 2001. Bydelsstyret hadde derfor allerede dokumentasjon som bekreftet at pålegget var oppfylt.

Kommunerevisjonen har hatt kontakt med bystyrerepresentanten som i bystyremøtet 19.11.01 anmodet bystyret om å oversende tildelingen av skjenkebevilling til Outsider Pub til kontrollutvalget. Vedkommende sitter også i Bergenhus bydelsstyre og var forslagstiller til vedtaket som ble fattet av bydelsstyret 04.09.01. Han sitter dessuten som vararepresentant i Rusmiddelpolitisk råd.

---

<sup>16</sup> Datert 09.09.01

<sup>17</sup> Rusmiddelpolitisk råd hadde møte 12.09. Innstillingen til byrådet er datert 09.09. Revisjonen antar at innstillingen er påbegynt 09.09, men avsluttet etter 12.09.



I sitt tilsvarende rapport (vedlegg 9) reiser byrådsavdeling for finans et spørsmål om roller og habilitet for folkevalgte som sitter som valgte representanter i flere utvalg i den politiske saksbehandlingskjeden. Dette er et interessant tema, men det faller utenfor rammen i forhold til den anmodningen kommunerevisjonen fikk fra bystyret. Dette forholdet må reises i en mye bredere sammenheng og da på et prinsipielt grunnlag. I forhold til denne konkrete saken vil vi poengtere at det ikke har vært snakk om noen klage fra en part i saken. Representanten har bedt om bystyrets bifall for å få vurdert byrådets behandling av denne konkrete saken. Dette må anses som kurant i forhold til både kommuneloven og forvaltningsloven.

Representanten opplyser<sup>18</sup> at etter hans oppfatning var bydelsstyret sine intensjoner at det måtte foretas en ny kontroll og vurdering av påklagde støyplager på bakgrunn av klage på støy som ble lagt frem i åpent bydelsstyremøte den 04.09.01. Dette var fordi de tiltak som Outsider Pub tidligere hadde iverksatt og fått kontrollert, ikke syntes å være tilfredstillende.

Han oppgir at årsaken til at han satte fram forslag om å utsette saken, var at dette ville være et sterkere virkemiddel enn å anbefale at bevilling ikke ble gitt. Han opplyser at bydelsstyrets erfaring er at byrådet ofte setter til side en negativ uttalelse fra bydelsstyret i slike saker. Derfor fant bydelsstyret at en utsettelse ville være mer virkningsfull og ikke kunne forbigås da bydelstyret i følge alkohollovens bestemmelser skal uttale seg i bevillingssaker. En utsettelse ville være verken ja eller nei til bevillingssøknaden. Utsettelsesforslaget ble vedtatt, og slik han ser det, forelå derfor ingen uttalelse fra Bergenhus bydelsstyre i saken.

Denne forståelsen synes å deles av Kontor for skjenkesaker som i brev til Outsider Pub 13.09.01 viser til vedtaket i Bergenhus bydelsstyre og skriver videre:

*”De må selv sørge for å få en ny vurdering av forholdene knyttet til støy fra stedet. De må også sørge for at Kontor for skjenkesaker mottar dokumentasjon som viser at de tidligere pålagte støyreducerende tiltak er gjennomført og kontrollert.*

*Før disse spørsmål blir avklart blir Deres søknad om skjenkebevilling ikke behandlet av bydelsstyre. Før bydelsstyre har behandlet søknaden kan byrådet ikke tildele ny bevilling. Dette betyr at den nødvendige dokumentasjon må oversendes Kontor for skjenkesaker snarest.”*

Kommunevisjonen tolker dette som at Kontor for skjenkesaker, på bakgrunn av vedtaket i bydelsstyret oppfordrer skjenkestedet om raskest mulig:

---

<sup>18</sup> Telefonsamtale 21.02.02. Referat fra samtale verifisert 05.03.02

- å bekrefte at tidligere pålegg er utført og kontrollert,
- og i tillegg sørge for at det blir foretatt en ny vurdering av forholdene knyttet til støy fra stedet

Kontor for skjenkesaker gjør i brevet også rede for at byrådet ikke kan fatte vedtak i saken før bydelsstyret har behandlet søknaden på nytt. Revisjonen tolker dette som at Kontor for skjenkesaker mener at det ikke er nok for skjenkestedet å sende inn dokumentasjon, saken må behandles av Bergenhus bydelsstyre på nytt.

Brevet til Outsider Pub ble skrevet etter at byrådsavdeling for finans 09.09.01 innstilte positivt i bevillingssaken til byrådet, men før byrådet hadde saken til behandling 17.10.01. Det er ikke angitt på brevet at det er sendt kopi til byrådsavdeling for finans, men brevet er skrevet i felles saksbehandlingssystem med samme saksnummer som finansavdelingens saksutredning til byrådet. Dersom byrådsavdeling for finans ikke har vært oppmerksom på at brevet var sendt, kan dette ha fått konsekvenser for hvordan byråden for finans har tolket bydelsstyre sitt vedtak 04.09.01.

Kommunerevisjonen finner at bydelsstyrets vedtak 04.09.01 i sak 307/01 er uheldig formulert da de i vedtaket både utsetter saken og ber om ny vurdering av forhold knyttet til støy fra stedet, samtidig som de sier at ny bevilling ikke tildeles før forhold knyttet til støy fra skjenkestedet er vurdert på nytt og støyreducerende tiltak er gjennomført og kontrollert *i tråd med tidligere vedtak*. Dermed kan det hevdes at bydelsstyret har uttalt seg i saken, med ordlyden ”at ny bevilling ikke tildeles før forhold knyttet til støy fra skjenkestedet er vurdert på nytt og støyreducerende tiltak er gjennomført og kontrollert *i tråd med tidligere vedtak*”. Det er et faktum at de tidligere pålagte tiltakene er gjennomført og ble kontrollert 04.02.01. Bydelsstyret har ikke fattet et formelt pålegg om å gjennomføre nye støymålinger. Med bakgrunn i vedtakets ordlyd kan det hevdes at bydelsstyret samtidig både har utsatt saken og uttalt seg i saken.

Siden vedtaket var uklart formulert og åpnet for flere tolkninger, kan det hevdes at byrådsavdeling for finans burde ha innhentet en presisering fra Bergenhus bydelsstyre før saken ble fremmet for byrådet, men dette ville ha medført tidstap i forhold til den knappe tidsfristen.

Skal kommunerevisjonen søke en forklaring her finner vi at knapphet på tid trolig har spilt en avgjørende rolle for sakens håndtering i byrådsavdeling for finans. Både bevillingssøker, Kontor for skjenkesaker og byrådsavdeling for finans visste at dersom ikke skjenkebevilling

ble gitt i byrådsmøte den 17.10.01, ville Outsider Pub miste sin bevilling, noe som kunne medføre at virksomheten måtte stenge. Dette kan ha medvirket til at byrådsavdeling for finans innstilte positivt i saken til byrådet til tross for at Bergenhus bydelsstyre i sitt vedtak sa at saken utsettes, og Rusmiddelpolitisk råd ikke hadde uttalt seg.

I sitt brev av 10.12.01 (vedlegg 4) til kontrollutvalget begrunner byrådsavdelingen sine valg med at det ikke var grunnlag for at skjenkestedet skulle miste sin bevilling pga. at saksbehandlingen ikke var ferdig innen alkohollovens frist på tre måneder. Byrådsavdelingen opplyser i sitt tilsvarende utkast til rapport (vedlegg 9) at deres første vurdering var å utsette saken, men etter at søker hadde dokumentert at bydelen hadde mottatt dokumentasjon fra offentlig instans om at støyreduksjon hadde funnet sted, fant de at kommunen ville være på meget tynn juridisk is dersom virksomheten måtte opphøre i en kortere eller lengre periode.

Sett i forhold til bystyrets anmodning har kommunerevisjonen ikke funnet det relevant å legge muligheten for et mulig erstatningssøksmål pga. lang saksbehandlingstid i Bergen kommune inn som revisjonskriterium.

### **6.3 Konklusjon**

Revisjonen finner at bevilling til Outsider Pub har vært gitt selv om Bergenhus bydelsstyre den 04.09.01 vedtok å utsette saken. Vedtaket som Bergenhus bydelsstyre fattet har en ordlyd som kan gi tolkningsrom for at vedtaket samtidig var en uttale, selv om dette sannsynligvis ikke var bydelsstyrets intensjon. Vi kan derfor ikke konkludere entydig om hvorvidt tildeling av bevilling til Outsider Pub har vært behandlet i samsvar med alkohollovens bestemmelser. Konklusjonen vil være avhengig av hvilken fortolkning en velger å gi vedtaket i Bergenhus bydelsstyre.

Rusmiddelpolitisk råd trakk saken fra sakskartet den 12.09.01, og har dermed ikke uttalt seg i saken. Dette må vurderes å være i strid med bystyrets vedtatte retningslinjer for rådets arbeid.

## **7. ANBEFALINGER**

Alkoholloven setter krav til hvem som skal uttale seg i bevillingssaker. Bystyret i Bergen har vedtatt retningslinjer som utvider antall høringsinstanser. Til sammen gir alkoholloven og interne retningslinjer saksbehandlere og de folkevalgte et verktøy i arbeidet med bevillingssøknader. Revisjonen anbefaler at dette verktøyet brukes for å sikre at bevillingssøknader blir godt belyst før bevilling gis.

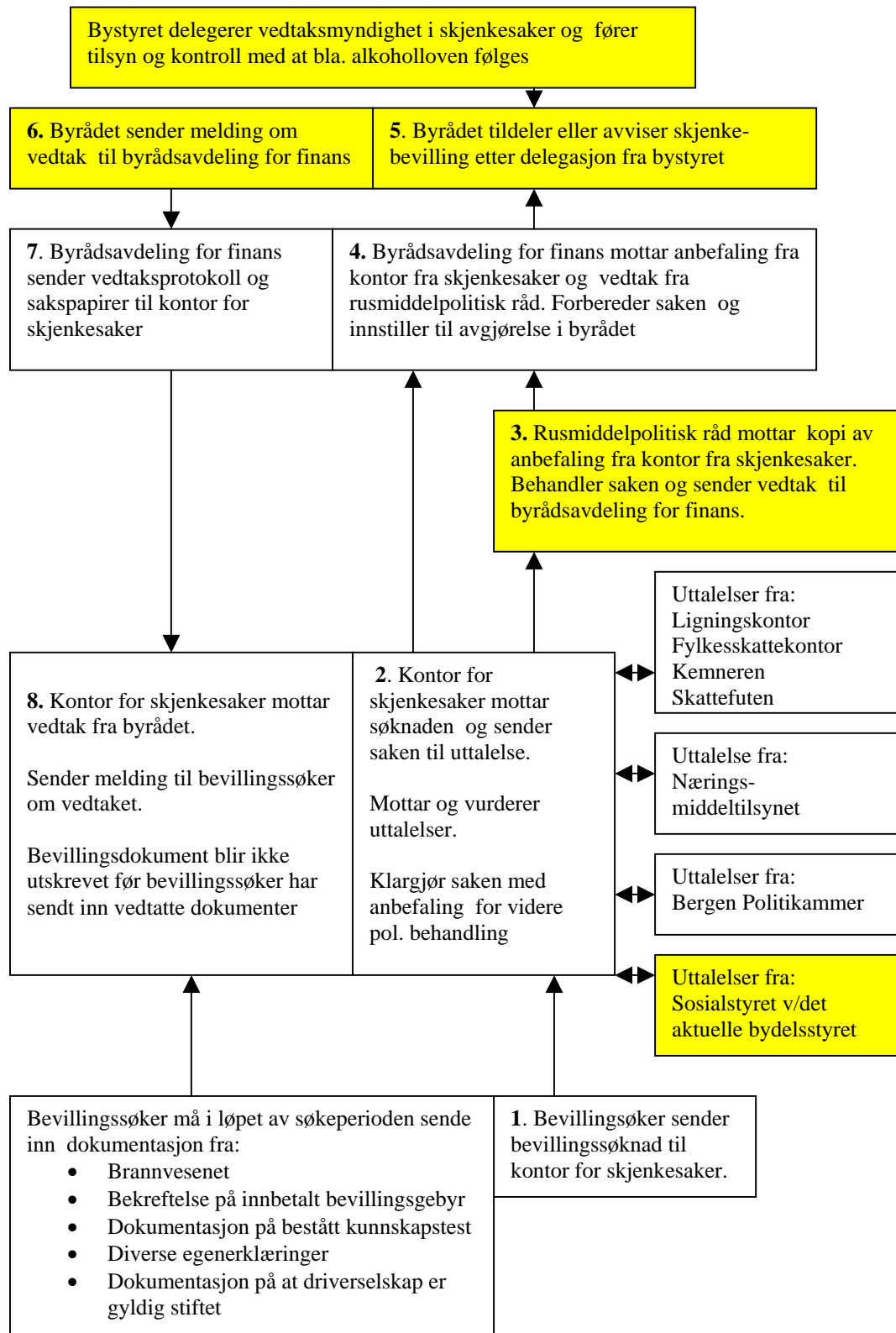
Etter kommunerevisjonens vurdering bør alle uttalelser foreligge og vurderes før administrasjonen innstiller til videre politisk behandling. Det bør vurderes om dette skal nedfelles skriftlig i de kommunale retningslinjene. Dersom det anses som viktig å sikre en uttalelse fra Rusmiddelpolitisk råd, bør bestemmelse om dette tas inn i Bergen kommunes retningslinjer om salgs-, skjenke- og åpningstider.

Det kan synes unødvendig at skjenkesaker saksbehandles først av Kontor for skjenkesaker som er underlagt byrådsavdeling for finans, for deretter å gå gjennom en ny saksbehandlingsrutine ved samme byrådsavdeling. Det burde være mer rasjonelt å la Kontor for skjenkesaker lage innstilling for byråden for finans til byrådet i disse sakene.

Dersom en slik ordning ikke blir gjennomført, vil vi anbefale at det legges opp til en rutine der saksbehandler av skjenkesaker for byrådet mottar kopi av de brev Kontor for skjenkesaker sender ut til søkerne for å sikre tilstrekkelig kommunikasjon mellom de kommunale instansene.

Kommunerevisjonen vil også anbefale de folkevalgte om å tilstrebe at vedtak blir formulert så presist og entydig som mulig slik at vedtakene i ettertid i minst mulig grad gir rom for ulike tolkninger.

## Vedlegg 1: Saksgang ved tildeling av skjenkebevilling i Bergen kommune

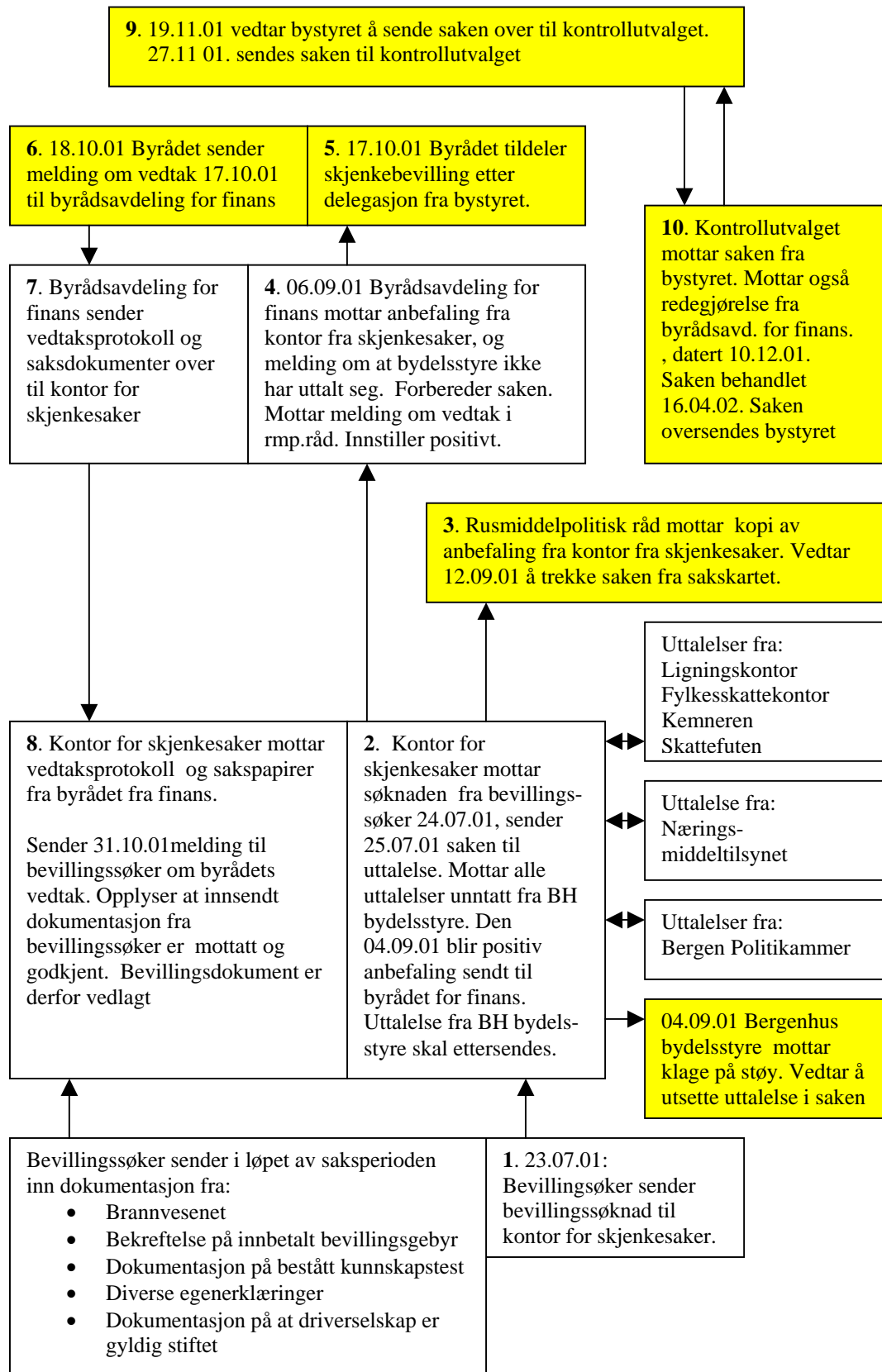


**Figur I: Saksgang ved tildeling av skjenkebevilling i Bergen kommune**

Saksgangen er nummerert fra 1- 8

Politiske organ

## Vedlegg 2: Saksgang ved tildeling av skjenkebevilling til Outsider Pub



**Figur II: Saksgang ved tildeling av skjenkebevilling til Outsider Pub 17.10. 01**

Saksgangen er nummerert fra 1-8

Politiske organ