

BAR

RAMBOLL

 HelseDirektoratet

Hvordan drive en ansvarlig alkolholdtering?

Et inspirasjonshefte til kommuner i Norge



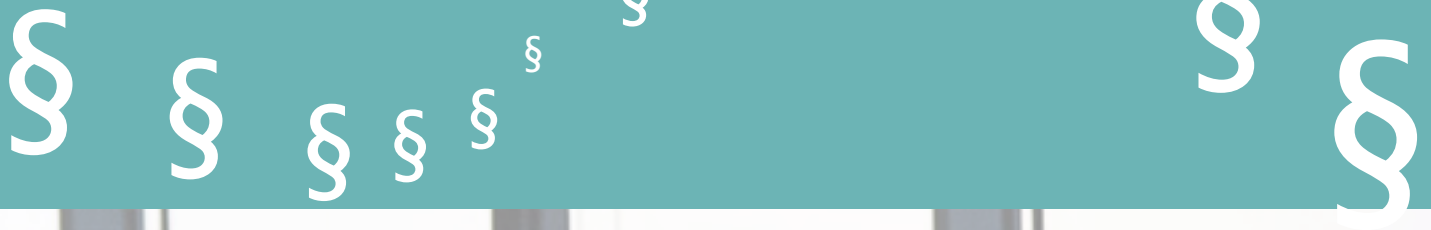
Heftets tittel: Hvordan drive en ansvarlig alkoholhåndtering?

Utgitt: Februar 2016

Publikasjonsnummer: IS-2445

Utgitt av: Helsedirektoratet

Utformet av: Rambøll Management Consulting i samarbeid
med Helsedirektoratet, basert på kartleggingen
«Ansvarlig alkoholhåndtering i ti kommuner».



Forord fra Helsedirektoratet

Kommunene er viktige aktører og premissleverandører på en rekke områder av stor betydning for folkehelsen. Ett slikt område er alkoholhåndtering. På oppdrag fra Helsedirektoratet har Rambøll foretatt en undersøkelse av arbeidet med satsning på ansvarlig alkoholhåndtering i ti utvalgte kommuner. I arbeidet med undersøkelsen kom det fram mange gode eksempler på hvordan kommuner bedre kan utnytte tilgjengelig virkemidler i alkoholpolitikken. Med dette heftet ønsker vi å videreformidle noen av disse eksemplene – forhåpentligvis til inspirasjon land og strand rundt.

Lykke til med arbeidet!

Linda Granlund
Divisjonsdirektør folkehelse

A man in a white long-sleeved shirt and blue jeans is smiling and looking to his left. He is holding two dark beer bottles, one of which has a green label. The background is a dimly lit bar with wooden accents and other patrons.

Kommunens rolle som forvalter av alkoholloven

Alkoholloven gir kommunene et stort handlingsrom når det gjelder å tilpasse alkoholpolitikken lokalt, bl.a. gjennom forvaltningen av bevilgningssystemet og muligheter til å tilpasse tidsinnskrenking på salgs- og skjenketider til lokale forhold.

Folkehelseloven legger opp til at kommunene skal "tenke helse i alt de gjør". Dette betyr at en forsvarlig alkoholpolitikk bør innlemmes i planlegging og drift i alle kommunens sektorer.

Flere undersøkelser viser at det føres en stadig mer liberal alkoholpolitikk i norske kommuner. Det ligger derfor et stort forebyggende potensiale i kommunenes arbeid med alkoholloven.



«Politiet har enorm effekt av satsningen. Det er mindre bråk i helgene og de kan bruke ressursene annerledes. Forebyggende alkoholpolitikk er også kriminalitetsforebyggende. Langtids-skader knyttet til alkohol som kan forhindres kan også bidra til kostnadsbesparelser» (Representant fra kommunen).

Hva er «Ansvarlig alkoholhåndtering»?

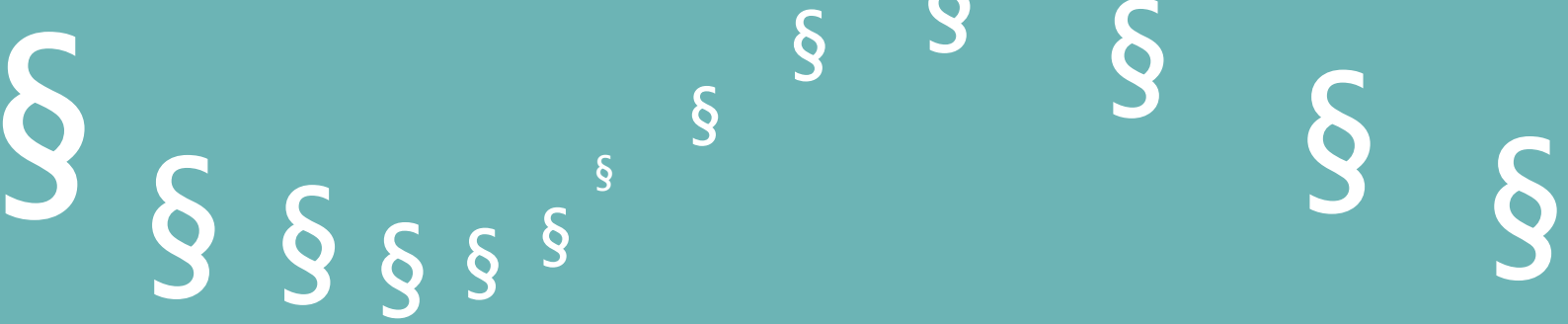
«Ansvarlig alkoholhåndtering» er en satsning i regi av Helsedirektoratet der målsettingen er å redusere og forebygge overskjenking, skjenking til mindreårige, vold og ordensforstyrrelser, og bidra til en økt trygghetsfølelse.

Satsningen skal omfatte samarbeid, opplæring, og kontroll og sanksjoner, og disse tre elementene må være i balanse – illustrert ved figuren på høyre side.



Den helhetlige tilnærmingen, som i stor grad vektlegger samarbeid og ansvarsdeling mellom kommune, politi og utelivsbransje, skal bidra til å styrke kommunenes forvaltning av alkoholloven. Målet med satsningen er at kommunene i større grad skal ta ut potensialet i alkohollovgevingen som en del av arbeidet med å fremme folkehelsen og begrense rusmiddelrelaterte skader. Satsningen har også som mål å utvikle et best mulig samarbeid mellom kommune, politi og utelivsbransje, heve kompetansen om alkoholhåndtering i salgs- og skjenkebransjene, og øke kvaliteten på salgs- og skjenkekontrollene.

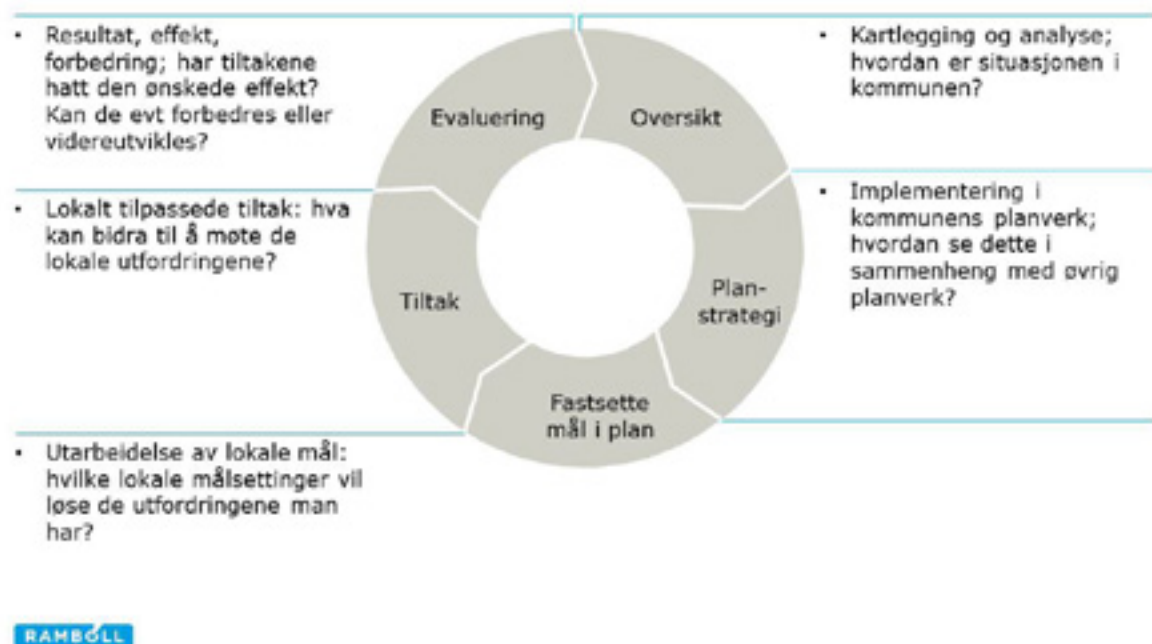
«Vi har hatt en markant nedgang i utelivsrelatert vold. Siden prosjektet startet har det gått vesentlig ned. Vi har også større tilstedeværelse ute på byen sammenlignet med tidligere, noe som kan være med på å forklare det» (Representant fra politiet).



Situasjonsbeskrivelse som utgangspunkt

For å oppnå en helhetlig forvaltning av alkoholloven er det viktig at målsettingene i satsingen og de konkrete tiltakene er tilpasset den lokale situasjonen i kommunen. For å få til dette er det avgjørende å kartlegge rusmiddelsituasjonen i kommunen.

En slik kartlegging, og en beskrivende oversikt av denne i den alkoholpolitiske handlingsplanen, gir et godt grunnlag for å utforme målsettingene og konkrete tiltak i satsingen «Ansvarlig alkoholhåndtering».



På de neste sidene kommer mer om hvilke aktører som bør involveres og hvilke typer tiltak som kan iverksettes.



Ulike aktørers roller

Kommunen skal forvalte alkoholloven og er ansvarlig for at den politikken som gjennomføres er helhetlig og ansvarlig. Kommunen bør sitte i førersetet i satsningen, men et nært samarbeid med politi og utelivsbransje er viktig.

Politiet har ansvar for å forebygge vold og annen rusrelatert kriminalitet samt opprettholde ro og orden. Samarbeid med både kommune og utelivsbransje er viktig, og politiet kan spille en sentral rolle både når det gjelder opplæring og kontroll og sanksjoner.

Utelivsbransjen har ansvar for ansatte og gjester på og i tilknytning til skjenkesteder. En aktiv deltagelse fra utelivsbransjen kan sikre at de får delta i prosesser og beslutninger som vedgår deres daglige drift, samt i kursvirksomhet for å sikre bransjens kompetanse på fagfeltet.



Bilde: Johner

«Fra vi startet med kurs i «ansvarlig vertskap» og til nå har samarbeidet med politiet blitt et helt annet. Da vi begynte i 2007 var det mest brevveksling mellom oss, det var lite personlig kontakt. Samarbeidet har utviklet seg igjennom prosjektet. Vi har hatt møter og diskusjoner. Dette har gjort at man har blitt bedre kjent med hverandre og dette har skapt tillit» (Representant fra kommunen).

I mange tilfeller kan det være hensiktsmessig å inngå et interkommunalt samarbeid for å sikre en helhetlig forvaltning av alkoholloven på tvers av kommunegrensene der man har felles regionale utfordringer knyttet til alkohol. Det anses som nyttig fordi man kan dele på arbeidsoppgavene knyttet til drift av satsningen og dele kompetanse på tvers.



«I forbindelse med satsningen «Ansvarlig alkoholhåndtering» har det blitt mye mer og bedre samarbeid mellom ulike aktører. De har medvirkning, utveksler informasjon lettere, man er ikke redde for å kontakte hverandre hvis man har spørsmål» (Representant fra kommunen).

Andre aktører som kan spille en sentral rolle i en ansvarlig alkoholhåndtering er KoRus, fylkesmannen og Politiråd:

Kompetansesenter Rus (KoRus)

Det er syv kompetansesentre på rusfeltet som arbeider på oppdrag fra Helsedirektoratet. Hovedansvaret er å sikre ivaretagelse, oppbygging og formidling av rusfaglig kompetanse og iverksette og implementere statlige føringer på rusområdet.

Fylkesmannen

Fylkesmannens oppgaver på rusfeltet er kompetanseheving, nettverksbygging og tilskuddsforvaltning til kommunene. Fylkesmannen er også klageinstans for dem som får avslag på salgs- eller skjenkebevillinger, samt i forbindelse med sanksjoner.

Politiråd

Politiråd er et formalisert samarbeid mellom lokalt politi og kommunale myndigheter, hvor målet er å bidra til samvirke om kriminalitetsforebygging og trygghet i lokalsamfunnet.

Flere av kommunene som inngår i kartleggingen har valgt å etablere satsningen som et interkommunalt samarbeid. Erfaringene fra kommunene som har inngått slikt samarbeid er positive. Interkommunalt samarbeid er viktig for å sikre en helhetlig forvaltning av alkoholloven på tvers av kommunegrenser der man har felles regionale utfordringer knyttet til alkohol. Det anses også som nyttige fordi man kan dele på arbeidsoppgavene knyttet til drift av satsningen og dele kompetanse på tvers.

«For eksempel det med at interkommunalt samarbeid er så bra. At tre kommuner samsnakker om folkehelse og har de samme retningslinjene. Det er kostnadseffektivt. Det er lurt å dele, vi «spleiser». Vi er fattige alle sammen – vi har bare råd sammen. Den faglige kraften som vi kan levere blir mye mer kraftfull. Tre fagmiljøer som står sammen om dette. Det å lære av hverandre er også veldig viktig».



Tiltak – ulike typer og innretninger

Basert på det lokale utfordringsbildet er det en rekke ulike tiltak som kan iverksettes. De fleste tiltak vil være av en forebyggende art og kan for eksempel fokusere på å gjøre utelivet tryggere og mer positivt for dem som deltar der. Det vil her kort presenteres noen slike tiltak som er gjennomført i en eller flere kommuner.

Tiltak for bedre samarbeid

Trygghetsvandring er først og fremst en metode der man samler aktører fra ulike sektorer i kommunen som sammen gjennomfører en vandring i byen/ kommunen/ tettstedet. Hensikten med vandringen er å skape en felles forståelse for hvilke utfordringer som eksisterer og hvordan ulike aktører i kommunen kan samarbeide om å løse disse. Den overordnede målsettingen for vandringen er å skape et tryggere nærmiljø. Enkelte kommuner som har satt i gang med satsingen Ansvarlig alkoholhåndtering, har benyttet seg av denne metoden i arbeidet. Nedenfor kommer en beskrivelse av hvordan én av kommunene gjennomførte vandringen.

Trygghetsvandring

Målet med vandringen var 1) å få en felles forståelse og ansvar for å forebygge vold og annen kriminalitet, 2) å styrke dialogen mellom ulike aktører med et rus- og kriminalitetsforebyggende blikk, 3) å avdekke behov for fysiske endringer og 4) å bidra til å øke rus- og kriminalitetsforebyggende hensyn jf. plan og bygningsloven.

I tillegg til representanter fra kommune, politi og utelivsbransje deltok politiråd, folkehelsekoordinator, representant fra drosjenæringen og tjenesteansvarelig for drift og anlegg. Trygghetsvandringen blir av kommunen fremhevet som et svært vellykket tiltak, og noe som har bidratt til å styrke dialog og samarbeid knyttet til rus- og alkoholarbeid på tvers av aktører i kommunen. På vandringen fikk man kartlagt noen konkrete utfordringer, og det er i etterkant blitt igangsatt og gjennomført flere konkrete tiltak for å møte utfordringene. Blant annet er busskur og taxiholdeplass blitt flyttet, og beplantningen i deler av sentrum er endret for å sikre bedre oversikt.

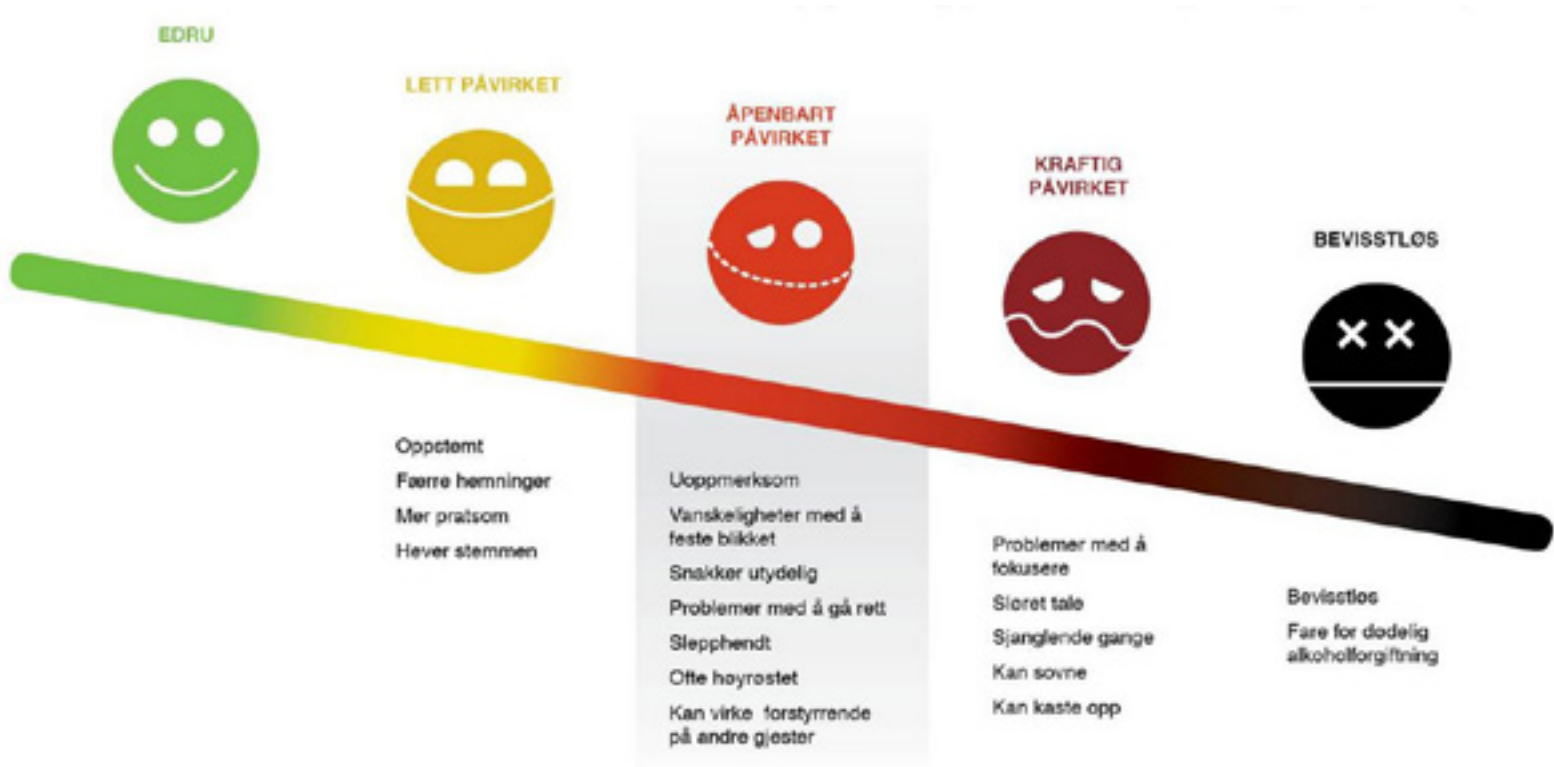
Tiltak for økt kompetanse

Et sentralt tiltak for å øke kompetansen i utelivsbransjen er kurset «Ansvarlig vertskap». Helsedirektoratet har utarbeidet et opplæringshefte som er ment som støttemateriell til kursene som gjennomføres rundt om i kommunene. Kurset tar opp tema som alkoholens rolle i samfunnet, alkoholens egenskaper og virkninger, alkoholloven og sentrale skjenkebestemmelser, overskjenking og definisjon av åpenbart påvirket, samarbeid mellom kommune, politi og bransje, utelivsrelaterte narkotikaproblemer og kommunikasjon/konflikthåndtering. Kommunene som har arrangert kurs i «Ansvarlig vertskap» har løst dette på ulike måter. Enkelte gjennomfører faste kurs 1-2 ganger i året, mens andre gjennomfører ved behov. Representanter fra KoRus og politiet er i flere tilfeller invitert med inn for å bistå kommunen i gjennomføringen. Stadig flere kommuner setter gjennomføring av kurset som vilkår for skjenkebevilling (for leder/stedfortreder).



Det er nylig (desember 2015) lansert et e-læringskurs i Ansvarlig Vertskap. For mer informasjon om dette, se Helsedirektoratet sine hjemmesider:

<https://helsedirektoratet.no/folkehelse/alkohol/ansvarlig-alkoholhandtering-for-et-trygt-lokalsamfunn>



Bilde: Alkoholskalaen

Tiltak for å styrke kontroll og sanksjoner

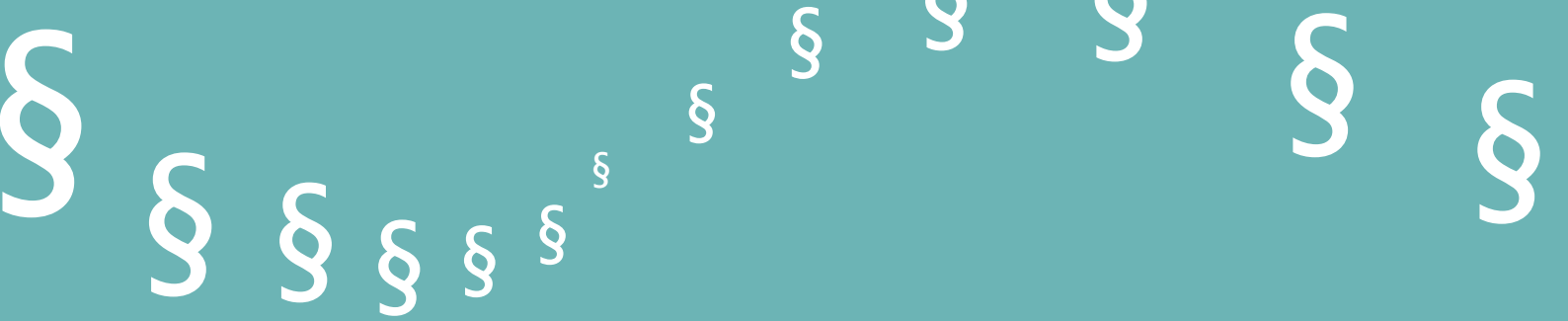
En sentral del av satsningen på «Ansvarlig alkoholhåndtering» går ut på å styrke kommunenes forvaltning av alkoholloven, blant annet når det gjelder håndheving av skjenkebestemmelsene og gjennomføringen av kontroller og sanksjoner.

Det økte fokuset på samarbeid mellom forskjellige aktører i satsningen medfører i denne forbindelse at man i større grad gjennomfører kontroller der flere aktører deltar i kontrollvirksomheten, noe som har vist seg å være positivt. Flere kommuner oppgir at de selv har deltatt i kontroller, og ikke minst spiller politiet en viktig rolle her. «Ordensvakttiltaket» er en annen type tiltak som kan bidra til et sterkere fokus på kontroll.

Ordensvakttiltaket

Tiltaket går ut på å kvalitetssikre og heve kompetansen blant dørvakter. Det ble innledningsvis, etter innspill fra politiet, utført en systematisk gjennomgang av alle som arbeidet som dørvakter i kommunen, hvor alle måtte gjennom ny kontroll for å få godkjenning til å arbeide som ordensvakt. For å heve kompetansen blant dørvakter ble det arrangert tilbud om ordensvaktkurs. Det ble også avholdt egne «Ansvarlig vertskapskurs» for ordensvakter.

Utdannede og kvalitetssikrede dørvakter kan ha en forebyggende og konflikt-dempende effekt dersom de anvender dialog i konfliktløsning, i stedet for makt og opptrapping av konflikter. Helsedirektoratets «alkoholtrapp» benyttes også av mange, og de er mer bevisst sin rolle knyttet til å nekte personer som er åpenbart påvirket inngang til utestedene.



Andre tiltak

Det er i satt i gang og gjennomført en rekke tiltak med ulike målsettinger i kommuner som arbeider med satsningen «Ansvarlig alkoholhåndtering».

Flere kommuner har for eksempel erfaring med at enkle tiltak som å bedre belysning i deler av sentrum som oppleves som mørkt og utilgjengelig og å flytte taxiholdeplassen vekk fra matserveringssteder (kebabresturanter o.l.), har hatt god effekt når det gjelder å redusere bråk og voldsepisoder i helgene. Enkelte kommuner har i forbindelse med julebordsesongen hatt ekstra fokus på å få utelivsgjester ut av sentrum når utestedene stenger, og har samarbeidet med taxinæringen om organisering av køsystem med vakter og utdeling av boller og gløgg. Når det gjelder gjennomføring av kontroller av skjenkenæringen, har flere kommuner god erfaring med å samordne dette med andre tilsynsmyndigheter i kommunen, som mattilsynet og arbeidstilsynet.

I tillegg til slike «enkelttiltak» er en gjennomtenkt utforming av bevillingssystemet et viktig tiltak for å lykkes med en ansvarlig alkoholhåndtering. Flere kommuner opplever at å ikke benytte seg av alkoholovens maksimaltid for skjenking av alkohol, og/eller en differensiering av skjenke- og åpningstider, bidrar til et tryggere og hyggeligere uteliv.

I tabellen på neste side presenteres en oversikt over tiltak kommuner som arbeider med satsningen «Ansvarlig alkoholhåndtering», har gjennomført.



Bilde: Johner

Tiltak for å...					
bedre samarbeid	øke kompetansen	styrke kontroll og sanksjoner	spre informasjon om satsningen i lokalmiljøet	redusere over-skjenking	redusere utelivs-relatert vold
Bransjetreff	Kurs i Ansvarlig vertskap	Samordnede kontroller med andre tilsynsmyndigheter	Merking av utestedene som inngår i <i>Ansvarlig alkohol-håndtering</i>	Ikke servere store kvanta den siste timen	Lyse opp byen
Nettverks-møter	Bruk av HDIRs «alkoholtrapp»	Tettere samarbeid mellom kontrollører og politiet	Informasjonsmateriell og bruk av plakater og skilt	Fokus på alkoholfri servering	«Julebords-tiltakene»
Samarbeids-avtaler	Politiet deltar på personal-møter (vekterselskaper og utelivsbransjen)	Tiltak for å følge opp kontrollører i ennå større grad, eks. kontroll med opplæringen kontrollørene får		Ikke bruk av maksimal åpningstid	Ikke alkoholsalg i små butikker i sentrum
Trygghets-vandring	Eget utviklet informasjons-materiell	Mer spissede kontroller			Gjøre om gågate
Ansvarlig for skjenkesaker i kommunen har selv deltatt på kontroller		«Ordensvakt-tiltaket»			Differensierte åpningstider
Møte mellom politiet og ansvarlig for skjenkesaker i kommunen		Lokale prikk-belastnings-system			Trygghets-vandring
					Matsservering stenger samtidig som servering av alkohol

Forutsetninger for å lykkes

Utbredt samarbeid og en felles forståelse av utfordringsbildet i kommunen er viktige forutsetninger for å lykkes med satsningen på «Ansvarlig alkoholhåndtering».

I det følgende presenteres ulike suksessfaktorer som bør være til stede for å lykkes med arbeidet med ansvarlig alkoholhåndtering. Det er viktig å presisere at det ikke nødvendigvis er noen av faktorene som fungerer som forutsetninger for å lykkes med arbeidet, men at følgende faktorer ofte ligger til grunn i de kommunene man lykkes med en ansvarlig alkoholhåndtering.

Forankring er viktig for å lykkes. Dette omfatter både forankring i kommunens planverk, og forankring i politisk og administrativ ledelse i kommunen. Hvordan arbeidet er forankret i politisk og administrativ ledelse, samt i politiets ledelse, får betydning for i hvilken grad arbeidet blir satt på dagsorden og hvordan arbeidet prioriteres i kommunen. Forankring er også viktig for å sikre kontinuitet i arbeidet.

For at man skal lykkes med satsningen «Ansvarlig alkoholhåndtering» fremstår det som sentralt å ha **tydelig oppgavefordeling og organisering**. Dette fremstår som særlig relevant i en startfase. Hvem som skal inngå i samarbeidet og ansvars- og oppgavefordeling for de ulike aktørene, bør defineres tydelig. Videre bør det også klart defineres på hvilke samarbeidsarenaer aktørene skal møtes, og eventuelt om det er nødvendig å opprette nye slike.

Kommunens **kapasitet** både til å følge opp den ordinære forvaltningen av alkohol- loven, samt følge opp samarbeid og koordinering med politi og bransje, er en viktig forutsetning for å lykkes med en ansvarlig alkoholhåndtering. Det er med andre ord viktig at det settes av tid og ressurser i kommunen til arbeidet.

Kompetanse – inkludert juridisk kompetanse - er viktig for å kunne følge opp og utnytte det handlingsrommet kommunene har i forvaltningen av alkohol- loven. Sammen med tilstrekkelig kapasitet vil dette gjøre kommunene bedre i stand til å se helheten i arbeidet og bidra til å koordinere innsatsen på området.

Utfordringene kommunene står ovenfor når det gjelder rusmidler, varierer. Det er derfor nødvendig at forvaltningen av alkohol- loven og arbeidet med satsningen «Ansvarlig alkoholhånd- tering» **tilpasses de lokale forholdene**. Dette gjelder både utformingen av den konkrete bevillingspolitikken, organiseringen av forvaltningen av alkohol- loven i kommunen, samt innholdet og fokuset i satsningen «Ansvarlig alkoholhånd- tering».

Det er viktig for en god forvaltning av alkohol- loven at **kommunene utnytter alkohol- lovens virkemidler** når det gjelder utformingen av et lokalt tilpasset bevillingssystem. Kommunene lykkes i større grad med en ansvarlig alkohol- håndtering dersom bevillingssystemet tilpasses lokale forhold.

Oppsummerende tips og anbefalinger

Avslutningsvis vil vi, basert på funn og vurderinger i kartleggingen, komme med noen oppsummerende anbefalinger til kommuner som ønsker å starte opp med satsingen «Ansvarlig alkoholhåndtering»:

- Satsningen må tilpasses lokale utfordringer
- Satsningen bør startes opp med bistand fra/i samarbeid med KoRus
- Kommunene bør i samråd med KoRus vurdere om tverrkommunalt samarbeid er hensiktsmessig
- Satsningen bør i en startfase organiseres som et prosjekt
- Det bør etableres en tverrfaglig prosjektgruppe bestående av representanter fra kommune, politi, utelivsbransje og evt. andre samarbeidspartnere
- Målsetningen med satsingen bør konkretiseres, og arbeidet bør operasjonaliseres i en handlingsplan
- Satsingen bør forankres i kommunens alkoholpolitiske handlingsplan
- Kurs i «Ansvarlig vertskap» bør gjennomføres

Nyttige internettsider:

Helsedirektoratets hjemmesider (helsedirektoratet.no). Her kan man lese mer om blant annet følgende:

- Ansvarlig alkoholhåndtering – for et trygt lokalsamfunn
- E-læringskurs i Ansvarlig vertskap
- Guide til internkontroll
- Kompetansesenteret for Rus (se de ulike regionene)

På helsedirektoratet.no kan du også lese rapporten som dette heftet er basert på!

§ § § § § § § § § § § § § § §

