

Til
Helsedirektoratet

Dokumenttype
Rapport

Dato
Februar 2016

HELSEDIREKTORATET

ANSVARLIG ALKOHOL- HÅNDTERING I TI KOM- MUNER



INNHALDSFORTEGNELSE

1.	SAMMENDRAG	1
1.1	Om kartleggingen	1
1.2	Kommunenes forvaltning av alkoholoven	1
1.3	Kommunenes arbeid med satsingen <i>Ansvarlig alkoholhåndtering</i>	1
1.4	Suksessfaktorer og utfordringer for å lykkes med <i>Ansvarlig alkoholhåndtering</i>	2
1.5	Resultatet av satsningen	2
1.6	SUMMARY	3
2.	INNLEDNING	5
2.1	Bakgrunn for oppdraget	5
2.2	Om kartleggingen	5
2.2.1	Datainnsamling	5
2.2.2	Metodiske forbehold / begrensninger	7
2.3	Leserveiledning	7
3.	KORT OM NORSK ALKOHOLPOLITIKK OG BAKGRUNN FOR SATSNINGEN	8
3.1	Norsk alkoholpolitikk	8
3.1.1	Virkemidler i alkoholpolitikken	8
3.1.2	Nærmere om bevillingssystemet og kommunenes handlingsrom og plikter	9
3.1.3	Alkoholpolitikk – i skjæringspunktet mellom ulike hensyn	10
3.1.4	Liberalisering av norsk alkoholpolitikk	10
3.2	Statlig satsning på <i>Ansvarlig alkoholhåndtering</i>	11
3.2.1	Organisering og tiltak	11
4.	KOMMUNENES FORVALTNING AV ALKOHOLLOVEN	13
4.1	Organisering og forankring	13
4.1.1	Organisering, kapasitet og kompetanse	13
4.1.2	Forankring i politisk og administrativ ledelse	15
4.1.3	Forankring i planverket	16
4.2	Bevillingssystemet	18
4.2.1	Kommunens saksforberedelse knyttet til søknader om bevillinger	18
4.2.2	Skjenketider	19
4.2.3	Tak for antall skjenkesteder	20
4.2.4	Vilkår for skjenkebevilling	21
4.2.5	Bevilling for en enkeltanledning/ambulerende	21
4.3	Kontroller og sanksjoner	22
4.3.1	Konkurransetsatt kontrollvirksomhet vs. kontroll utøvd av kommunen	22
4.3.2	Utøvelsen av kontrollene	22
4.3.3	Sanksjoner	24
5.	KOMMUNENES ARBEID MED SATSNINGEN ANSVARLIG ALKOHOLHÅNDBLING	26
5.1	<i>Ansvarlig alkoholhåndtering</i> i de ti kommunene	26
5.2	Aktører involvert i <i>Ansvarlig alkoholhåndtering</i> - organisering, samarbeid og koordinering	28
5.2.1	Kommunens rolle	29
5.2.1.1	Interkommunalt samarbeid	29
5.2.2	Politiets rolle	30
5.2.3	Utelivsbransjen rolle	31

5.2.4	Øvrige aktører	31
5.2.5	Informantenes vurdering av samarbeid og koordinering	34
5.3	Tiltak igangsatt gjennom satsningen «Ansvarlig alkoholhåndtering»	35
5.3.1	Tiltak for bedre samarbeid	35
5.3.2	Tiltak for å øke kompetansen hos ulike aktører	37
5.3.3	Tiltak for å styrke kontroll og sanksjoner	40
5.3.4	Andre typer tiltak	42
6.	UTFORDRINGER OG SUKSESSFAKTORER FOR Å LYKKE MED EN ANSVARLIG ALKOHOLHÅNDBERING	45
6.1	Alkoholpolitikk i skjæringspunktet mellom næring og helse	45
6.2	Suksessfaktorer for arbeidet med en ansvarlig alkoholhåndtering	46
6.2.1	Forankring i planverk	46
6.2.2	Forankring blant politikere og i ledelsen	47
6.2.3	Tydelig oppgavefordeling og organisering	47
6.2.4	Kapasitet hos aktørene	48
6.2.5	Lokal tilpasning av innholdet i arbeidet	49
6.3	Utfordringer for arbeidet med en ansvarlig alkoholhåndtering	49
6.3.1	Politisk styring av fagfeltet	49
6.3.2	Manglende utnytting av alkohollovens virkemidler	50
6.3.3	Manglende kapasitet og juridisk kompetanse	51
6.3.4	Kommunene har for mange hatter	51
6.4	Avsluttende anbefalinger	52

1. SAMMENDRAG

Kommunene har gjennom sitt ansvar for forvaltning av alkoholloven en sentral rolle i norsk alkoholpolitikk. Alkoholloven setter rammene for alkoholpolitikken, men handlingsrommet til kommunene er stort. Flere undersøkelser viser at det er store lokale forskjeller når det gjelder kommunenes arbeid med en ansvarlig, helhetlig og lokalt tilpasset alkoholhåndtering. Helsedirektoratet har derfor utviklet satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* hvis hensikt er å bidra til å redusere og forebygge overskjenking, salg og skjenking til mindreårige, vold og ordensforstyrrelser, ved å bidra til at kommunene utøver nettopp ansvarlig alkoholhåndtering. I tillegg til kommunen, som har ansvaret for forvaltning av alkoholloven, har politi og utelivsbransjen en viktig rolle i arbeidet og aktørene er sammen ansvarlige for å gi innbyggerne gode og trygge møtesteder.

1.1 Om kartleggingen

Denne kartleggingen har til hensikt å beskrive hvordan det arbeides med forvaltning av alkoholloven og satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* i ti utvalgte norske kommuner. Datagrunnlaget i rapporten baserer seg hovedsakelig på informasjon innhentet gjennom semistrukturerte, kvalitative intervjuer med representanter fra blant annet administrasjon, politi og utelivsbransje i kommunene.

Rambøll vil understreke at dette ikke er en evaluering av de ti casekommunenes arbeid med ansvarlig alkoholhåndtering eller deres generelle forvaltning av alkoholloven. Kartleggingen har til hensikt å frembringe kunnskap om hvordan det jobbes med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* i noen utvalgte kommuner, og hvordan satsningen ses i sammenheng med den generelle forvaltningen av alkoholloven.

1.2 Kommunenes forvaltning av alkoholloven

Kartleggingen viser at forvaltningen av alkoholloven varierer. Variasjonene knytter seg blant annet til hvordan arbeidet er organisert og hvilken enhet/instans i kommunen som har overordnet ansvar for forvaltning av alkoholloven, utforming og oppfølging av bevilningssystemet, hvilke ressurser og kompetanse som er avsatt og i hvilken grad arbeidet er forankret i kommunens planverk.

Når det gjelder utformingen av selve bevilningssystemet, er det derimot ikke så store forskjeller mellom kommunene. Flertallet av kommunene har valgt og ikke benytte seg av alkohollovens maksimaltid for skjenking av alkohol. Utover dette er det få som har valgt å tilpasse bevilningssystemet til lokale forhold gjennom for eksempel differensiering av skjenketider eller å innføre et tak for antall skjenkesteder i kommunen. Videre viser kartleggingen at kommunene i liten grad benytter seg av muligheten til å stille vilkår for å oppnå skjenkebevilning, utover det som fremkommer i alkoholloven. Et annet fellestrekk ved kommunene som inngår i kartleggingen, er at flertallet av kommunene har satt ut kontrollvirksomheten til eksterne, private aktører.

1.3 Kommunenes arbeid med satsingen *Ansvarlig alkoholhåndtering*

Kommunene har organisert arbeidet med *Ansvarlig alkoholhåndtering* på ulike måter. Enkelte kommuner har inngått interkommunale samarbeid om satsningen, mens andre har valgt å drive arbeidet på egen hånd. Det varierer også hvorvidt kommunene har organisert arbeidet med satsingen gjennom et prosjekt med en egen prosjektgruppe, eller om arbeidet inngår som en del av de ordinære arbeidsoppgavene på feltet.

Kommunene har fokusert på ulike elementer i satsingen, men samtlige har hatt som målsetting å bedre samarbeidet mellom henholdsvis kommunen, politiet og utelivsbransjen. Siden kommunene har hatt ulike målsettinger og fokus for arbeidet, har de også igangsatt ulike tiltak under satsingen. De fleste tiltakene handler om opplæring av utelivsbransjen, gjennomføring av kontroll og sanksjoner og samarbeid mellom involverte aktører.

1.4 Suksessfaktorer og utfordringer for å lykkes med *Ansvarlig alkoholhåndtering*

Kartleggingen viser at for å lykkes med *Ansvarlig alkoholhåndtering* er det viktig at arbeidet med å forvalte alkoholloven forankres i kommunens planverk. Flertallet av kommunene i kartleggingen har utarbeidet en alkoholpolitisk handlingsplan hvor kommunens arbeid på området er beskrevet, og dette fremheves som viktig for å sikre kontinuitet og prioritering av arbeidet med forvaltning av alkoholloven.

Videre er det viktig å ha en planlagt og gjennomtenkt oppgavefordeling knyttet til arbeidet med forvaltning av alkoholloven og arbeidet med satsningen «Ansvarlig alkoholhåndtering». Det er viktig å ha en klar struktur på *hvem* som skal inngå i samarbeidet, og hvilke *oppgaver- og ansvarsområder* de ulike samarbeidspartnerne skal ha. Hvilke *arenaer* som skal benyttes for samarbeid og utveksling av erfaringer, er også sentralt. Dette bidrar til å forankre arbeidet med forvaltning av alkoholloven, noe som er svært viktig for å sikre kontinuitet og ikke minst ressurser til dette arbeidet. Arbeidet med helhetlig og ansvarlig alkoholhåndtering krever samarbeid og koordinering av mange instanser i kommunen. Dette er tidkrevende arbeid som det er viktig at prioriteres, også i møte med kravene knyttet til ordinær drift.

Kommunene i denne kartleggingen har hatt ulike utfordringer knyttet til rus og uteliv, og således ulikt fokus i sitt arbeid med ansvarlig alkoholhåndtering. Flere av kommunene som inngår i kartleggingen har for eksempel fokusert på tiltak for å redusere overskjenking og utelivsrelatert vold, mens en av de mindre kommunene har rettet arbeidet i satsningen mot mer generell (rus)forebygging blant barn og unge. For å lykkes med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, fremkommer det som svært viktig at arbeidet tilpasses lokale utfordringer og behov på denne måten. Konkrete tiltak i arbeidet må basere seg på en kartlegging av russytuasjonen i kommunen og det lokale utfordringsbildet.

Kartleggingen identifiserer også noen utfordringer for kommunenes arbeid med ansvarlig alkoholhåndtering. Enkelte informanter opplever for det første at det er utfordrende at kommunepolitikere i enkeltsituasjoner kan prioritere næringspolitikk fremfor å opprettholde en ansvarlig alkoholpolitikk. Videre viser kartleggingen at kommunene i liten grad benytter seg av alkohollovens muligheter til å tilpasse blant annet bevillingspolitikken til lokale forhold. Kartleggingen viser også at flertallet av kommunene har samlet ansvaret for forvaltningen av alkoholloven i én instans. Dette vurderes på den ene siden som viktig, da man kan samle kompetanse på alkoholloven på ett sted. Samtidig fremheves dobbeltrollen kommune har knyttet til at de både skal være en rådgiver overfor utelivsbransjen, samtidig som de skal vurdere søknader om skjenkebevillinger, føre kontroller og ilegge sanksjoner ved brudd, som svært utfordrende. I mange tilfeller er det én og samme person som sitter med ansvaret for dette, noe som tydeliggjør denne utfordringen.

1.5 Resultatet av satsningen

Uavhengig av hva som har vært fokus i de lokale satsingene, fremstår bedre samarbeid og dialog mellom involverte aktører, samt reduksjon i utelivsrelatert vold, som de viktigste resultatene for alle kommunene. Bedre samarbeid fungerer både som en målsetting i seg selv, men også som et viktig virkemiddel for å gjennomføre andre tiltak og lykkes i en helhetlig og ansvarlig alkoholhåndtering. Et flertall av kommunene rapporterer også om en opplevelse av å ha blitt strengere i sin forvaltning av alkoholloven, herunder et sterkere fokus på kontroll- og sanksjonsvirksomheten.

1.6 SUMMARY

The municipalities play a key role in the Norwegian alcohol policy through their responsibility to administer the Alcohol legislation. The Alcohol legislation defines the framework for the alcohol policy, but the municipalities have great room for maneuver. Several studies show that there are large local differences between the municipalities' work with a responsible, comprehensive and locally adapted alcohol handling. The Directorate of Health has developed the initiative "Responsible Alcohol Handling" which intends to reduce and prevent over serving, sale and serving to minors, violence and nuisance by helping the municipalities exert a responsible alcohol management. In addition to the municipalities, who are responsible for the administration of the Alcohol legislation, the police and the nightlife industry also play important roles in this work and the stakeholders are responsible for giving the citizens good and safe meeting places.

About the survey

This survey aims at describing how ten Norwegian municipalities are working with the administration of the Alcohol legislation and the initiative "Responsible Alcohol Handling".

The data in this survey are based mainly on information obtained through semi-structured, qualitative interviews with representatives from the administration, police and nightlife industry in the municipalities.

Rambøll emphasizes that this is not an evaluation of the ten municipalities' work with responsible alcohol management or general management of the Alcohol legislation. The present survey intends to generate knowledge about how the selected municipalities work with the initiative "Responsible Alcohol Handling", and how the initiative is seen in the context of the overall administration of the Alcohol legislation.

The municipalities' administration of the Alcohol legislation

The survey shows that the administration of the Alcohol legislation varies. The variations relate partly to how the work is organized and which public entity in the municipality has the overall responsibility for the administration, for developing and monitoring the licensing system, the resources and expertise that have been allocated, and the extent to which work is implemented in the municipalities' official plans.

Regarding the design of the licensing system, however, we document only smaller variations between the municipalities. The majority of the municipalities have chosen not to use the Alcohol legislations maximum time for serving alcohol. Further, there are few municipalities who have chosen to adapt the licensing system to local conditions for instance through differentiation in serving hours or implementing a fixed number of maximum licensed premises in the municipality. The survey furthermore shows that the municipalities make little use of the opportunity to impose local conditions for obtaining a liquor license, beyond what is stated in the alcohol legislation. Another common feature of the municipalities included in the survey is that the majority of municipalities have outsourced control activities to external, private operators.

The municipalities work with the initiative "Responsible alcohol handling"

Municipalities have organized how they work with the initiative "Responsible alcohol handling" in different ways. Some municipalities have entered into inter-municipal cooperation about the initiative, while others have chosen to engage in the work with the initiative on their own. It also varies whether the municipalities have organized the work with the initiative as a project with a project group, or if the work is part of the ordinary tasks in the area of alcohol management.

The municipalities have emphasized various elements in the initiative, but all have been aiming to improve cooperation between the municipality, the police and the nightlife industry. Since the municipalities have had different objectives and focus in the work with the initiative, they have also initiated various actions and measures. Most measures concern schooling the nightlife indus-

try, the implementation of controls and sanctions, and cooperation between the different stakeholders involved.

Success factors and challenges for a "Responsible alcohol handling"

The survey shows that in order to succeed with a "Responsible alcohol handling" it is important that the administration of the alcohol legislation is implemented in the municipalities official plans. The majority of the municipalities in the survey have developed an alcohol policy action plan where the municipality's work with responsible alcohol management is described. This is highlighted as important to ensure the continuity and prioritization of administration of the Alcohol legislation.

Furthermore, it is important to have a project plan and a plan for the division of task working with the administration of the Alcohol legislation and the initiative "Responsible alcohol handling." It is important to have a plan stating which stakeholders who should be involved in the partnership and which tasks and responsibilities different partners should have, including central arenas used for cooperation and knowledge. This helps to consolidate the administration of the Alcohol legislation, which is very important to ensure the continuity and resources put into this work. Efforts in a coherent and responsible alcohol handling require cooperation and coordination between many entities in the municipality. This is time-consuming work that should not be down prioritized, even when faced with the ordinary operations in the municipalities.

The municipalities in this survey have had different challenges relating to intoxication and nightlife, and hence different focus in their work on responsible alcohol handling. Several of the municipalities included in the survey have for instance focused on measures to reduce over-serving of alcohol and nightlife-related violence, while one of the smaller municipalities have focused on general preventive measures amongst children and youth. To succeed with the initiative "Responsible alcohol handling", it seems extremely important that the work is adapted to local challenges and needs. Specific measures in this work must be based on the municipalities' local knowledge about challenges with intoxication and substance abuse.

The survey also identifies some challenges for the municipalities work with "Responsible alcohol handling". Some informants have experienced, that local politicians can prioritize industrial policy over responsible alcohol handling. Furthermore, the survey shows that the municipalities make little use of the opportunity in the alcohol legislation to adapt the licensing policy to local conditions. The survey also shows that the majority of the municipalities have clustered the responsibility for the administration of the Alcohol legislation in one entity. This is assessed on the one hand, as important as one can gather expertise on the alcohol legislation in one place. However, the dual role of the municipality is highlighted as very challenging; the municipality should be both an advisor to the nightlife industry, and assess applications for a liquor license, lead controls and impose sanctions for violations. In many cases these tasks are performed by the same person in the municipalities.

The results of the initiative

Regardless of the focus of the local initiatives, better cooperation and dialogue between the stakeholders involved, as well as reduction in nightlife-related violence, appears as the most important results for all municipalities. Better collaboration is as an objective in itself, but also an important mean of implementing other measures and succeeding in a comprehensive and responsible alcohol administration. A majority of the municipalities also experiences being stricter in their administration of the Alcohol legislation, including a stronger focus on monitoring and sanction activities.

2. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting har gjennomført en kartlegging av ti kommuners arbeid med forvaltning av alkoholloven generelt og tiltaket *Ansvarlig alkoholhåndtering* spesielt. Kartleggingen er gjennomført i perioden juni – oktober 2015.

2.1 Bakgrunn for oppdraget

Kommunene har en sentral rolle i norsk alkoholpolitikk gjennom sitt ansvar for forvaltningen av alkoholloven. Alkoholloven setter rammene for alkoholpolitikken, men handlingsrommet til kommunene er stort. Det er blant annet opp til den enkelte kommune å sette begrensninger på hvor mange skjenkesteder (bevillinger) kommunen vil ha, hvilke krav som må oppfylles for å få lov til å selge alkohol og hvor lenge (innenfor alkohollovens maksimallid) hvert skjenkested skal få selge alkohol.

Flere undersøkelser viser at det er store lokale forskjeller når det gjelder kommunenes arbeid med en ansvarlig, helhetlig og lokalt tilpasset alkoholhåndtering.¹ Helsedirektoratet har utviklet satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* som har til hensikt å redusere og forebygge overskjenking, salg og skjenking til mindreårige, vold og ordensforstyrrelser ved å bidra til at kommunene utøver nettopp ansvarlig alkoholhåndtering. I tillegg til kommunen, som har ansvaret for forvaltning av alkoholloven, har politi og utelivsbransjen en viktig rolle i arbeidet med ansvarlig alkoholhåndtering, og aktørene er sammen ansvarlige for å gi innbyggerne gode og trygge møtesteder.² Et godt samarbeid mellom disse aktørene er et av flere virkemidler i satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*.

2.2 Om kartleggingen

Denne kartleggingen har til hensikt å beskrive hvordan det arbeides med forvaltning av alkoholloven og satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* i ti norske kommuner. Kartleggingen har hatt to hovedmålsettinger:

- Å redegjøre for hvordan kommunene forvalter alkoholloven, samt å trekke frem suksessfaktorer og utfordringer for dette arbeidet
- Å redegjøre for hvordan kommunene arbeider med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, samt å trekke frem suksessfaktorer og utfordringer for dette arbeidet

Rambøll vil understreke at dette ikke er en *evaluering* av de ti kommunenes arbeid med ansvarlig alkoholhåndtering eller deres generelle forvaltning av alkoholloven. Kartleggingen har til hensikt å frembringe kunnskap om hvordan det jobbes med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* i noen utvalgte kommuner, og hvordan satsningen ses i sammenheng med den generelle forvaltningen av alkoholloven.

2.2.1 Datainnsamling

Datagrunnlaget i rapporten baserer seg hovedsakelig på informasjon innhentet gjennom semi-strukturerte, kvalitative intervjuer, utført i tidsperioden august – september 2015. Gjennomføringen av intervjuene ble delt opp i to faser. Innledningsvis ble en representant fra henholdsvis Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Politidirektoratet (POD) og Helsedirektoratet (HDIR) intervjuet. Hensikten med de tre innledende intervjuene var å få mer informasjon om satsningen *Ansvarlig Alkoholhåndtering*, og hva sentrale styresmakter opplever å være de største utfordringene knyttet til kommunenes forvaltning av alkoholloven.

I datainnsamlingens fase to ble det gjennomført intervjuer med et utvalg aktører fra 10 kommuner. Til sammen ble det gjennomført intervjuer med 69 informanter i denne fasen.

¹ Se eksempelvis Actis-notat 1:2014 og SIRUSs rapporter om kommunenes forvaltning av alkoholloven

² Se publikasjon fra Helsedirektoratet og Politiet (2015): «Ansvarlig alkoholhåndtering – for et trygt lokalsamfunn».

Casekommunene er utvalgt av Helsedirektoratet. Dette er kommuner man har kunnskap om at jobber med ansvarlig alkoholhåndtering, dog i varierende grad. De ti casekommunene er Fredrikstad (Østfold), Hvaler (Østfold), Kristiansand (Vest-Agder), Kristiansund (Møre og Romsdal), Sarpsborg (Østfold), Skedsmo (Akershus), Trondheim (Sør-Trøndelag), Tromsø (Troms), Ullensaker (Akershus) og Vågsøy (Sogn og Fjordane).

I hver casekommune har vi gjennomført intervjuer med mellom 5 og 11 informanter. Informantene ble valgt ut i samarbeid med kontaktpersoner i de ulike kommunene. Kontaktinformasjon til disse personene ble gitt av Helsedirektoratet. Denne utvalgsmåten ble valgt for å sikre at relevante informanter som er tilknyttet kommunens arbeid med forvaltningen av alkoholloven og/eller satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, ble inkludert. Da kommunene som inngår i kartleggingen er av ulik størrelse og ulikt organisert, varierer det hvilke aktører det har vært relevant å snakke med. I utvelgelsen av informanter ble det lagt vekt på å få et informantgrunnlag i hver casekommune som til sammen gir et bredt bilde av kommunes forvaltning og håndheving av alkoholloven. Informantene er i hovedsak ansatte i kommunen - representert ved saksbehandler, ansvarlig for skjenkebevilling og i noen tilfeller SLT³-koordinator - samt representanter fra politiet, politikere, representanter fra utelivsbransjen og kontrollører. Antallet politikere er noe lavt, og dette skyldes blant annet at perioden for datainnsamling var overlappende med kommunevalget 2015. Det ble derfor vanskelig å få dem til å stille til intervju.

I tillegg har vi intervjuet totalt seks personer fra det regionale Kompetansesenteret for Rus (KoRus) som de utvalgte kommunene har tilhørighet til. Tabell 1 gir en oversikt over antall og type informanter.

Tabell 1: Oversikt over antall og type informanter

Type informant	Antall informanter
Kommunalt ansatte	24
Politi	16
Politikere	4
Bransje	12
Kontrollører	5
KoRus	6
Totalt	69

Intervjuene er hovedsakelig utført som personlige intervjuer, det vil si at Rambøll har reist rundt til de ulike casekommunene og intervjuet informantene ansikt til ansikt. Det har vært to personer til stede fra Rambøll ved alle intervju for å sikre en god gjennomføring. I de få tilfellene der det ikke var mulig å få til personlig intervju, ble intervjuene gjennomført per telefon. Før gjennomføringen av intervjuene ble det utviklet en semi-strukturert intervjuguide med spørsmål som til sammen dekker de sentrale problemstillingene i kartleggingen. Semistrukturerte intervjuer innebærer i motsetning til strukturerte intervjuer, at spørsmålene tilpasses intervjuobjektene underveis. Dette er en fordel der man ønsker å kartlegge mindre kjente tema, da man får mulighet til å stille oppfølgende spørsmål til informantene og dermed får en mer nyansert forståelse av tematikken.

I tillegg til intervjuer er det gjennomgått sentrale dokumenter som rettskilder, rundskriv, tidligere evalueringer og forskning. Dette har vært viktig for å forstå rammene ulike aktører opererer under, hvilke ansvarsområder som ligger til de ulike aktørene, og hvilke regler og retningslinjer som eksisterer på feltet. I tillegg ble det benyttet dokumentstudier til å få en oversikt over satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*.

³ SLT står for Samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet

2.2.2 Metodiske forbehold / begrensninger

Datainnsamlingen har vist at det er store forskjeller med hensyn til organiseringen av kommunens arbeid med forvaltning av alkoholloven generelt og hvordan kommunene har arbeidet med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* spesifikt. Da denne kartleggingen baserer seg på datainnsamling fra ti kommuner, er det i den forbindelse viktig å understreke at rapporten ikke gir et representativt bilde av satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, og heller ikke et representativt bilde av hvordan kommunene arbeider med forvaltningen av alkoholloven generelt. Kartleggingen har til hensikt å fremskaffe eksempler på tiltak, organisering og arbeidsmåter, samt å vurdere suksessfaktorer og utfordringer for arbeidet i kommunene.

Som nevnt er utvelgelsen av casekommuner foretatt av Helsedirektoratet, de har også levert en oversikt over kontaktpersoner i de ulike kommunene, samt over aktuelle intervjuobjekter i Kor-Rus. Disse kontaktpersonene har vært aktive i fremskaffelsen av intervjuobjekter i kommunene. Selv om Rambøll mener at vi har snakket med relevante informanter i de ulike kommunene, kan det være at andre kontaktpersoner og andre informanter hadde kommet med andre fremstillinger på noen områder enn det som foreligger i denne rapporten.

Gjennom intervjuer med totalt 69 informanter tilknyttet de ti casekommunene, opplever vi at informantgrunnlaget er stort og sammensatt, og at vi gjennom datainnsamlingen har et godt grunnlag for å gi gode beskrivelser av kommunenes arbeid innenfor dette området. Den metodiske fremgangsmåten har hatt fokus på å oppnå god reliabilitet og validitet i alle ledd. Til sammen vurderer Rambøll at informasjonstilgangen gir et godt grunnlag for å besvare kartleggingens problemstillinger.

2.3 Leserveiledning

Strukturen i rapporten er som følger:

- I kapittel 3 gis en kort beskrivelse av kommunenes ansvar i henhold til alkoholloven, og en kort beskrivelse av bakgrunnen for satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*.
- I kapittel 4 redegjøres det for kartleggingens funn når det gjelder kommunenes arbeid med forvaltningen av alkoholloven.
- I kapittel 5 redegjøres det for kartleggingens funn når det gjelder kommunenes arbeid med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*. Det er lagt spesielt vekt på å trekke frem ulike tiltak som er igangsatt.
- I kapittel 6 drøftes de viktigste implikasjonene av funnene i kartleggingen, og det blir redegjort for vurderinger knyttet til suksessfaktorer og utfordringer for å lykkes med *Ansvarlig alkoholhåndtering*.

3. KORT OM NORSK ALKOHOLPOLITIKK OG BAKGRUNN FOR SATSNINGEN

I dette kapittelet vil vi redegjøre for hovedlinjene i den norske alkoholpolitikken og de viktigste virkemidlene denne omfatter, i tillegg til bakgrunnen for den statlige satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*.

3.1 Norsk alkoholpolitikk

Forskning viser at alkoholrelaterte problemer og skader i samfunnet og på individnivå, øker med det totale forbruket av alkohol i samfunnet.⁴ Begrensninger på allmenn tilgjengelighet kan derfor ha en positiv effekt på totalforbruk og skadeomfang. Utgangspunktet for norsk alkoholpolitikk er at alkohol er en lovlig vare, men at det er nødvendig med ulike virkemidler for å begrense skadevirkningene av forbruket.⁵

Norsk alkoholpolitikk er regulert gjennom *Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.* (heretter *alkoholloven*),⁶ og lovens overordnede formål er å «i størst mulig utstrekning begrense de samfunnsmessige og individuelle skadene som alkoholbruk kan medføre, bl.a. ved å begrense forbruket av alkoholholdig drikk».⁷ Ansvar for å forvalte alkohollovgivning er fordelt mellom stat og kommune. Staten har ansvaret for å trekke opp de overordnede rammene for politikken, samt å legge til rette for en forsvarlig alkoholpolitikk lokalt, ved å utarbeide ulike verktøy kommunene kan ta i bruk. Kommunene har ansvaret for å utforme en lokalt tilpasset alkoholpolitikk.

3.1.1 Virkemidler i alkoholpolitikken

Alkoholloven omfatter flere regulerende virkemidler som begrenser den generelle tilgangen: aldersgrenser, avgifter, reklameforbud, vinmonopolordningen og bevillingssystemet.⁸

Aldersgrenser: I henhold til alkoholloven er det forbudt å selge, skjenke eller utlevere alkoholholdig drikk til noen under 18 år. For alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol er aldersgrensen 20 år (§ 1-5).

Avgifter: All salg av alkohol, både engrossalg, salg i butikk og Vinmonopol, i tillegg til salg i forbindelse med skjenking, er heftet med avgifter (§ 7.1 – 7.2). I forbindelse med salg av alkohol på skjenkesteder beregnes et bevillingsgebyr ut fra forventet omsatt mengde alkoholholdig drikk.

Reklameforbud: I henhold til alkoholloven er det forbudt å reklamere for alkoholholdig drikk (§ 9-2) og for ulike former for verktøy, midler, deler og utstyr som er bestemt for eller kan brukes for tilvirkning av alkoholholdig drikk (§ 9-1). Helsedirektoratet fører tilsyn med at bestemmelsene om reklameforbud overholdes (§ 9-3).

Vinmonopolordningen: All salg av alkoholholdig drikk med høyere alkoholinnhold enn 4,7 prosent kan bare foretas av AS Vinmonopolet på grunnlag av kommunal bevilling (§ 3-1).

Bevillingssystemet: Bevillingssystemet innebærer at salg, skjenking og tilvirkning av alkohol bare kan skje på grunnlaget av bevilling slik det fremkommer i alkoholloven.⁹ Alkoholloven stiller visse vilkår som må være oppfylt for at en bevilling skal kunne gis. Utover dette, er det opp til bevillingsmyndighet (stat eller kommune) å avgjøre om bevilling skal gis. I avsnittet under redegjøres det nærmere for bevillingssystemet.

⁴ <http://kommunetorget.no/Temaomrader/Ansvarlig-alkoholhandtering/test/En-helhetlig-alkoholpolitikk/>

⁵ Helsedirektoratet (2008). *Håndbok i Alkoholloven*. Rundskriv

⁶ Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholloven)*.

⁷ Helsedirektoratet (2008). *Håndbok i Alkoholloven*. Rundskriv

⁸ <http://kommunetorget.no/Temaomrader/Ansvarlig-alkoholhandtering/test/En-helhetlig-alkoholpolitikk/>

⁹ SIRUS (2013). *Rusmidler i Norge 2013*.

3.1.2 Nærmere om bevillingssystemet og kommunenes handlingsrom og plikter

Det er tre hovedtyper av bevillinger etter alkoholloven: Bevilling til salg (kapittel 3), bevilling til skjenking (kapittel 4) og bevilling til tilvirkning (kapittel 6). Hovedregelen er at bevilling til salg og skjenking gis av kommunen,¹⁰ mens tilvirkningsbevilling gis av helsedirektoratet, som er delegert bevillingsmyndighet fra departementet, jf. § 4-2 tredje ledd.¹¹

Alkoholloven setter de ytre rammene for bevillingssystemet, men kommunene har et stort handlingsrom, da det er kommunene som bestemmer hvor mange salgs- og skjenkebevillinger som skal gis, hvem som får slike bevillinger, og innenfor hvilke tidsrammer salg og skjenking skal finne sted. Når det gjelder antall bevillinger og hvem som skal få slike bevillinger, har kommunene mulighet til å basere dette på skjønnsmessige vurderinger som «antallet salgs- og skjenkesteder, stedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn og hensynet til lokalmiljøet for øvrig», jf. § 1-7a. I tillegg kan kommunene velge at det skal knyttes vilkår til bevillingen, jf. § 4-3. Kommunene kan selv bestemme hvor lenge en bevilling er gyldig, innenfor maksimaltiden på 4 år, jf. § 1-6.

Når det gjelder tidsrammene for salg- og skjenking av alkohol, gir alkoholloven en «normaltid» og en «maksimaltid». Dersom en kommune ikke har gjort egne vedtak, er det normaltiden som skal gjelde. Kommunen har også mulighet til å differensiere ved å gi bevillinger med ulike salgs- og skjenketider.¹²

Myndighet til å utstede salgs- og skjenkebevilling er i utgangspunktet lagt til kommunestyret. Lokale politiske myndigheter kan imidlertid delegere bevillingsmyndighet til et annet kommunalt organ, eller en interkommunal sammenslutning, i henhold til de ordinære delegasjonsbestemmelsene i kommuneloven, jf. § 1-7.¹³ Annet kommunalt organ kan for eksempel være formannskapet, annet politisk organ eller administrativt nivå i kommunen ved rådmannen. I SIRUS' kartlegging fra 2012 viser at i rundt 90 prosent av kommunene var det kommunestyret, formannskapet eller et annet politisk organ som tildelte salgs- og skjenkebevillinger i 2011.¹⁴ Blant de resterende var det vanlig at forvaltningen, gjennom rådmannen, hadde denne myndigheten.

I tillegg til muligheten for å tilpasse salgs- og skjenkebevillinger til lokale forhold, legger alkoholloven enkelte plikter på kommunene. Jf. § 1-9 har kommunene ansvar for kontroll med utøving av de kommunale salgs- og skjenkebevillingene. Formålet med kontrollvirksomheten er å se til at bevillingshavere følger de gitte bestemmelser om salg og skjenking av alkohol. I henhold til forskrift skal salgs- og skjenkestedene kontrolleres så ofte som behovet tilsier. Hvert sted skal imidlertid kontrolleres minst én gang årlig, og kommunen skal årlig utføre minst tre ganger så mange kontroller som den har salgs- og skjenkesteder. De fleste kommuner engasjerer private vaktelskap til å utføre salgs- og skjenkekontroll, men flere av de største kommunene, bl.a. Oslo, Bergen og Trondheim, har egne kontrollører. Det er også mange kommuner som samarbeider om gjennomføring av salgs- og skjenkekontroll, enten ved å bruke kommunalt ansatte kontrollører, eller at de går sammen om å engasjere vaktelskap. Dette kan gjøres i form av ulike interkommunale samarbeid.

Der det avdekkes brudd på alkohollovens bestemmelser om salg og skjenking, eller kommunens egne forskrifter, kan kommunen inndra bevilling for resten av bevillingsperioden eller et bestemt tidsrom, jf. alkoholloven § 1-8. På det tidspunkt denne kartleggingen ble gjennomført, var det ikke spesifisert i lov eller forskrift hva som skal ligge til grunn for en inndragning. Hvordan sank-

¹⁰ Unntaket er skjenkebevillinger på tog, fly, skip og Forsvarets befalsmesser, der det gis statlig bevilling etter alkoholloven kapittel 5.

¹¹ Helsedirektoratet (2008). *Håndbok i Alkoholloven*. Rundskriv

¹² SIRUS (2013). *Rusmidler i Norge 2013*.

¹³ Helsedirektoratet (2008). *Håndbok i Alkoholloven*. Rundskriv.

¹⁴ For salgsbevillinger var resultatet i overkant av 90 prosent, mens det for skjenkebevillinger var i underkant av 90 prosent.

sjoneringen praktiseres blir derfor i stor grad avhengig av hvordan kommunen selv definerer alvorlighetsgraden i bruddene som blir avdekket. Det er grunn til å tro at kommunene i utilstrekkelig grad bruker inndragning i sin forvaltning av alkoholloven. Tall fra Statens institutt for rusmiddelforskning viser at det er få kommuner som foretar inndragning sett i sammenheng med antall innrapporterte overtredelser. Mange kommuner har ingen etablert inndragningspraksis og tar i liten grad i bruk inndragningsbestemmelsen, selv om det foreligger klare brudd på regelverket. Med bakgrunn i dette har det blitt utarbeidet nasjonale krav til kommunens reaksjoner ved brudd på alkoholloven. Disse endringene trer i kraft 1.1.2016 og innebærer innføring av normerte regler ved inndragning av bevilling ved overtredelse av alkohollovens bestemmelser. De standardiserte reaksjonene vil være i form av et prikkbelastningssystem som angir et visst antall prikker for ulike overtredelser av alkoholloven. 12 prikker opparbeidet i løpet av tre år medfører inndragning i minst tre uker.

I tillegg til kommunenes kontrollplikter, er også politi-, skatte- og avgiftsmyndighetene pålagt opplysnings- og meldeplikt til bevillingsmyndighetene etter alkoholloven, og kan inndra bevilling etter brudd på regelverket.

Etter alkoholloven § 1-7d skal kommunene også utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan.¹⁵ Planen kan stå alene, være del av kommunens rusmiddelpolitiske plan eller forankres i annet planverk.

Kontroll med utøvelsen av engrossalg tilligger toll- og avgiftsetaten. Engrossalg er negativt definert i loven, det vil si at den omfatter all overdragelse av alkoholholdig drikk mot vederlag som ikke faller inn under definisjonene av salg eller skjenking.

3.1.3 Alkoholpolitikk – i skjæringspunktet mellom ulike hensyn

En av utfordringene for kommunene når det gjelder å uforme og håndheve en ansvarlig alkoholpolitikk, er at alkoholpolitikk befinner seg i skjæringspunktet mellom ulike hensyn. Servering og salg av alkohol gir inntekter, arbeidsplasser og medvirker til trivsel for kommunens innbyggere, og er en sentral del av næringspolitikken. Som nevnt, vet vi samtidig at alkohol er den nest viktigste årsaken til tap av friske leveår i Norge. Det er imidlertid ikke bare de som drikker selv som er utsatt for skader og lidelser. En stor andel av voldsskader og trafikkulykker er også relatert til alkohol. Alkohol medfører dermed store menneskelige lidelser og kostnader for samfunnet hvert år¹⁶, og omfanget av alkoholrelaterte problemer og skader øker med det totale forbruket av alkohol i samfunnet.¹⁷ Forskning viser at begrensninger på allmenn tilgjengelighet har positiv effekt på totalforbruk og skadeomfang. For å redusere helseskader og sosiale skader av alkoholbruk er det nødvendig å redusere det generelle forbruket i befolkningen. Også alkoholpolitikken skal derfor omfattes av prinsippet om «folkehelse i alle sektorer», som innebærer at helsehensyn skal integreres i alle beslutningsprosesser, og at lokale helseutfordringer skal legges til grunn for alle kommunens mål og strategier.¹⁸ Som et ledd i dette er det nødvendig at kommune inkluderer et folkehelseperspektiv i alkoholpolitikken, en ansvarlig alkoholpolitikk er avhengig av at kommunene benytter alkohollovens regulerende virkemidler på en god og gjennomtenkt måte. Det er i tillegg viktig at kommunens alkoholpolitikk ses i sammenheng og koordineres med annen type næringsvirksomhet i kommunen, for eksempel nattåpne serveringssteder som gatekjøkkener, kiosker o.l., og samferdsel- og transportpolitikk som nattbusser og taxinæring.

3.1.4 Liberalisering av norsk alkoholpolitikk

På tross av prinsippet om «folkehelse i alle sektorer», og selv om alkoholloven gir kommunene et stort handlingsrom til å tilpasse alkoholpolitikken lokalt, bl.a. gjennom skjønnsmessig vurdering

¹⁵ SIRUS (2013). *Rusmidler i Norge 2013*.

¹⁶ Kommunetorget. *Ansvarlig alkoholhåndtering*. [nettartikkel].
<http://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Ansvarlig-alkoholhandtering/>

¹⁷ Kommunetorget. *Ansvarlig alkoholhåndtering*. [nettartikkel].
<http://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Ansvarlig-alkoholhandtering/>

¹⁸ Helsedirektoratet. *Folkehelseloven*. [nettartikkel] <https://helsedirektoratet.no/lover/folkehelseloven>

av bevillingssystemet og muligheter til å tilpasse tidsinnskrenking på salgs- og skjenketider til lokale forhold, viser flere undersøkelser at det føres en stadig mer liberal alkoholpolitikk i norske kommuner, og at kommunene ikke tar ut potensialet i alkoholloven. Antall vinmonopolutsalg har økt med nesten 50 prosent de siste ti årene, og antall skjenkesteder er tredoblet på 30 år. De aller fleste skjenkesteder har bevilling til å skjenke både øl, vin og brennevin og 90 prosent av kommunene har en salgstid som tilsvarer lovens maksimaltid.¹⁹ Flere studier indikerer også at det er stor forskjell i kommunenes behandling av brudd på salgs- og skjenkereglene der dette oppdages. Det som fører til inndragning av bevilling ett sted kan gi en advarsel et annet sted.²⁰ Samtidig har holdningsundersøkelser vist at det i befolkningen er en økt oppslutning om en mer restriktiv alkoholpolitikk.²¹ Blant annet på bakgrunn av dette har Helsedirektoratet satt i gang satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*. I det neste avsnittet vil det redegjøres nærmere for bakgrunnen for tiltaket.

3.2 Statlig satsning på *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 trygghetsfølelse²². Satsningen ble etablert av Helsedirektoratet i etterkant av Meld. St. 30 (2011–2012) *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk*. I likhet med STAD-prosjektet i Stockholm²³, baserer *Ansvarlig alkoholhåndtering* seg på tre pilarer: opplæring, samarbeid og kontroll. Det er et poeng at alle tre pilarene vektlegges likt. Noe av bakgrunnen for denne satsningen var SIRUS sin evaluering av satsningen «Ansvarlig vertskap» slik den ble gjennomført på begynnelsen av 2000-tallet. Hovedfokuset falt på opplæring av bransjen, mens de to dimisjonene samarbeid og styrket kontroll kom i bakgrunnen. Evalueringsstudier av *Ansvarlig Vertskap* i Norge²⁴ (i Trondheim, Bergen og fem kommuner i Regionprosjektet) fant imidlertid at satsningen ikke har hatt noen målbar effekt på omfanget av overskjenking eller skjenking til mindreårige - som var en av hovedmålsettingene med tiltaket. En oppsummering av forskningslitteratur på området viser at en slik kursvirksomhet alene ikke synes å ha noen effekt på overskjenking eller vold²⁵. Evalueringer av STAD-prosjektet²⁶ med en kombinasjon av opplæring av personale i såkalt ansvarlig alkoholserving, en strengere håndheving av salgs- og skjenkebestemmelser med kontroll og sanksjoner av skjenkesteder ved overskjenking (og skjenking til mindreårige), samt mediedekning og samarbeid mellom serveringsbransjen og politiet, har gitt løfterike resultatet. Det er denne typen forebygging *Ansvarlig alkoholhåndtering* forsøker å legge opp til.

Denne helhetlige tilnærmingen, som i stor grad vektlegger samarbeid og ansvarsdeling mellom kommune, politi og utelivsbransje, skal 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 best mulig samarbeid mellom kommune, politi og utelivsbransje, heve kompetansen om alkoholhåndtering i salgs- og skjenkebransjene, og øke kvaliteten på salgs- og skjenkekontrollene²⁷.

3.2.1 Organisering og tiltak

Ansvarlig alkoholhåndtering er organisert på ulike måter på ulike steder i landet. Enkelte steder er det opprettet egne styringsgrupper, prosjekter og/eller arbeidsgrupper i kommunen. Andre steder

¹⁹ Helse- og omsorgsdepartementet (2013). *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2014*. SIRUS (2013). *Rusmidler i Norge 2013*. Når det gjelder skjenketid har imidlertid et stort flertall av kommunene valgt en kortere skjenketid enn lovens maksimaltid som er klokken tre. Den vanligste skjenketiden er til klokken 02, både for øl, vin og brennevin (SIRUS (2013). *Rusmidler i Norge 2013*.)

²⁰ Actis (2014). *Kommunal forvaltning av alkoholloven: Brudd uten konsekvenser*. Actis-notat 1:2014.

²¹ SIRUS (2013). *Rusmidler i Norge 2013*.

²² Helsedirektoratet. *Ansvarlig alkoholhåndtering for et trygt samfunn*. [nettbasert publikasjon].

²³ Se www.stad.com for mer informasjon om satsningen STAD (Stockholm förebygger Alkohol och Drogetproblem).

²⁴ Se bl.a. Holth & Bye (2004). *Evaluering av Ansvarlig vertskap i Bergen 2000-2003*. SIRUS rapport nr. 1/2004

²⁵ Babor et al (2010): "Alcohol: No Ordinary Commodity: Research and Public Policy".

²⁶ Wallin, E. (2004). Responsible beverage service. Effects of a community action project.

²⁷ Helse- og omsorgsdepartementet (2013). *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2014*.

har flere kommuner gått sammen i et interkommunalt samarbeid og opprettet styrings- og arbeidsgrupper på tvers av kommunene.²⁸ Hvilke aktører som er involvert i prosjektet varierer, men sentrale aktører er både politiske og administrative representanter fra kommunene, politiet, Ko-Rus og utelivsbransjen.²⁹ I noen tilfeller har også Fylkesmannen og/eller fylkeskommunen vært involvert. Kurs i Ansvarlig vertskap for utelivsbransjen, tiltak rettet mot å planlegge, iverksette og evaluere skjenkekontroller på en god og hensiktsmessig måte og ulike former for informasjonskampanjer og informasjonsmateriell, er eksempler på tiltak som er blitt igangsatt på lokalt nivå gjennom satsningen.

I tillegg til lokalt initierte tiltak, har satsningen også involvert utvikling av ulike former for veiledningsmateriell. Som et ledd i å øke kommunenes og salgs- og skjenkenæringens kompetanse om alkoholloven, er det utgitt en håndbok i alkoholloven. Det har også blitt avholdt seminarer for kommuner og politiråd om alkoholloven, om viktigheten av å håndheve skjenkebestemmelsene. Videre er det utarbeidet en *Faglig Veileder for salgs- og skjenkekontroll*. Veilederen er et praktisk verktøy for kontrollører og kommuner for å styrke kontrollvirksomheten, og gir råd om hvordan kommunene kan sikre gode og riktige innkjøp av kontrolltjenester og beskriver krav til kompetanse og opplæring av kontrollørene. Det har også blitt utviklet flere veiledningsvideoer³⁰. I 2013 gjennomførte de regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål flere tiltak i «sine» kommuner for å øke forståelsen av hvordan alkoholpolitiske virkemidler i kommunene kan og bør brukes for å tilpasse alkoholpolitikken etter lokale forhold og utfordringer³¹.

²⁸ Dette gjelder blant annet i Nord-Trøndelag.

²⁹ Universitetssykehuset i Trondheim. *Ansvarlig alkoholhåndtering i Nord-Trøndelag*. [nettartikkel].

³⁰ Se for eksempel veiledningsvideoer rettet mot henholdsvis bartendere og dørvakter:

<https://www.youtube.com/watch?v=FdnF-DUup60> og

<https://www.youtube.com/watch?v=s6BtPBk53Ak&feature=related>.

³¹ Helse- og omsorgsdepartementet (2013). *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2014*.

4. KOMMUNENES FORVALTNING AV ALKOHOLLOVEN

I dette kapittelet vil vi se nærmere på hvordan kommunene som inngår i kartleggingen forvalter alkoholoven. Med bakgrunn i gjennomgangen av kommunens plikter i henhold til alkoholoven i kapittel 2, vil vi i dette kapittelet redegjøre for hvordan arbeidet er organisert og forankret i kommunens administrasjon, politisk ledelse og i planverk. Videre vil kapittelet redegjøre for hvordan kommunens bevillingssystem er utformet og utføres i praksis, samt hvordan kontroller og sanksjoner gjennomføres.

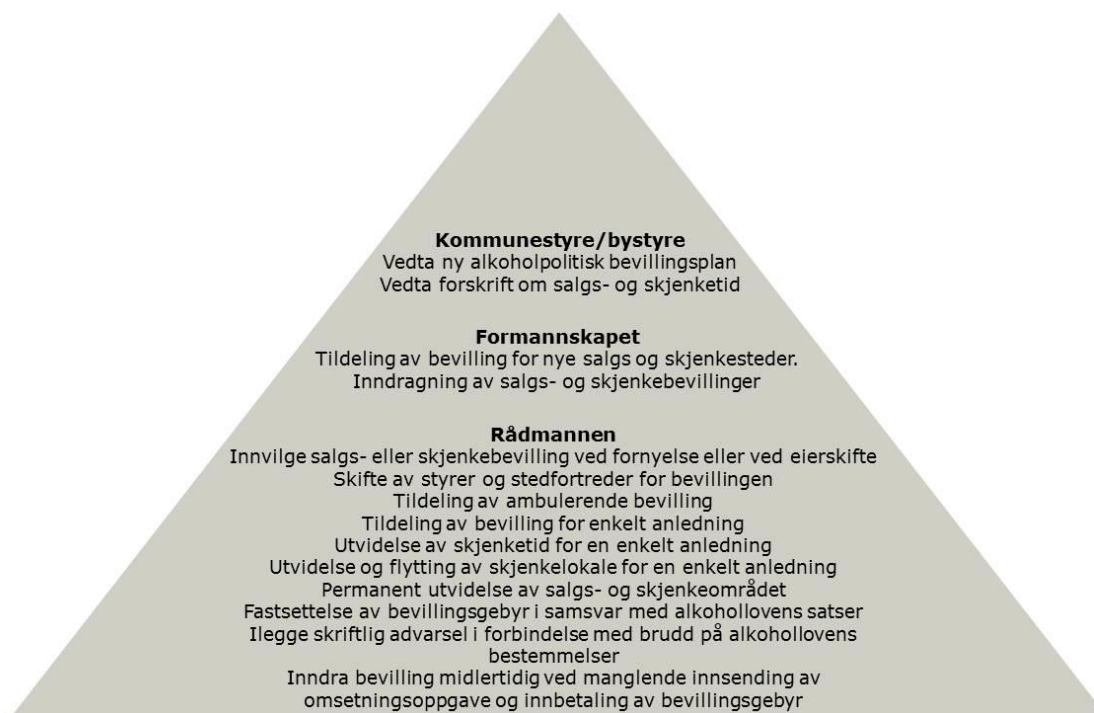
4.1 Organisering og forankring

Organisering og forankring handler blant annet om i hvilken grad kommunestyret har delegert bevillingsmyndighet til et annet kommunalt organ, slik som administrasjonen ved rådmannen, eller om rådmannen kun er saksforberedende instans og beslutninger tas på politisk nivå. Videre handler dette om hvilke avdeling i kommuneadministrasjonen som har ansvaret forvaltning av alkoholoven (ansvaret for skjenkebevillinger og kontroll/sanksjoner), og hvor i «hierarkiet» arbeidet er forankret og faktisk utføres. Det handler med andre ord om hvilke oppgaver som ligger hvor i organisasjonen (vertikalt og horisontalt), hvem som utfører oppgavene, i hvilken grad arbeidet koordineres mellom ulike nivåer i kommunens administrasjon og i hvilken grad politisk nivå er involvert i arbeidet.

4.1.1 Organisering, kapasitet og kompetanse

Kartleggingen viser at kommunenes måte å organisere arbeidet med forvaltningen av alkoholoven varierer. I henhold til kommunens delegasjonsreglement kan kommunestyret delegerer ansvaret til annet kommunalt organ. Figur 4-1 viser en vanlig måte å delegerer myndigheten blant kommunene i kartleggingen:

Figur 4-1: Eksempel på delegert myndighet knyttet til forvaltning av alkoholoven



I et flertall av kommunene er ansvaret for salgs- og skjenkebevillinger helt eller delvis delegert til kommunens administrasjon ved rådmannen. Kartleggingen viser også at det varierer hvor involvert høyere administrativt nivå er i de ulike sakene knyttet til salgs- og skjenkebevillinger. I flere av kommunene ser vi at det er saksbehandler som behandler sakene uten vesentlig involvering fra andre slik som eksempelvis rådmannen.

Når det gjelder sanksjoner og eventuelle inndragninger er dette i mindre grad delegert til administrasjonen. Administrasjonen skriver i mange tilfeller en innstilling som blir behandlet i formannskapet eller annet politisk organ, som tar den endelige avgjørelsen knyttet til sanksjoner eller inndragning. Administrasjonen oppgir at politikerne i liten grad overprøver deres innstilling til sanksjoner eller inndragninger. Det forekommer imidlertid enkelte eksempler på det motsatte. Vi vil komme nærmere tilbake til dette senere i kapitlet.

I flertallet av kommunene er det samme administrative enhet/instans som har ansvaret for hele kommunens arbeid med forvaltningen av alkoholloven, det vil si ansvaret for å vurdere søknader om salg- og skjenkebevillinger, ansvaret for kontroll og sanksjoner, ansvaret for å følge opp utelivsbransjen og ansvaret for å revidere og skrive alkoholpolitisk handlingsplan. I andre kommuner er disse oppgavene fordelt mellom ulike enheter og/eller instanser. Særlig er det vanlig at flere instanser eller enheter samarbeider om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan. I enkelte av kommunene er ansvaret for innvilgelse av salgs- og skjenkebevillinger og sanksjoner delt mellom ulike avdelinger. I én av kommunene oppgis det at man bevisst har delt ansvaret for innvilgelse av salgs- og skjenkebevillinger og oppfølging av kontroller og sanksjoner for å unngå at de samme aktørene i kommunen skal ha rollen både som rådgiver/innvilger av søknader og den som gjennomfører sanksjonene ved brudd på alkoholloven. Det ser imidlertid ut til at det mest vanlige er at kommunene har samlet ansvaret for forvaltningen av alkoholloven i én instans. Dette fremheves av aktørene som viktig, da man kan samle kompetansen om alkoholloven på ett sted. Dette kan også bidra til at man kan frigi større kapasitet til arbeidet.

Det varierer hvilken enhet i kommuneadministrasjonen forvaltning av alkoholloven er underlagt. I flertallet av kommunene i kartleggingen, er disse oppgavene organisert i tilknytning til Service-torget eller serviceavdelingen. I enkelte av de andre kommunene er disse oppgavene tillagt rådmannens stab, kommunens næringsavdeling eller kommunens helse- og omsorgsavdeling.

Videre finner vi at kapasiteten til den/de som sitter med forvaltningen av alkoholloven, varierer. Kommunene i kartleggingen har svært varierende størrelse, ulikt antall skjenkesteder og utfordringene de møter knyttet til alkohol og alkoholrelaterte skader varierer. Det er derfor naturlig at vi finner stor variasjon i hvor mye ressurser som er avsatt til arbeidet med forvaltning av alkoholloven i de ulike kommunene. I én av kommunene er det opprettet en egen avdeling med tre/fire ansatte som arbeider med forvaltning av alkoholloven på heltid. I flere av de mindre kommunene er det snakk om en mindre andel av én stilling. Sitatet under kan illustrere dette:

«Jeg jobber én dag i uka med skjenkebevillinger. Jeg drar det med meg rundt der hvor jeg sitter, fordi ellers hadde det ikke gått. Servering, salg, skjenk, kontroll, inndragning, priser osv. Alt sammen» (saksbehandler, kommune)

Dette ser ut til å være tilfellet særlig i mindre kommuner, hvor flere ulike arbeidsoppgaver tilfaller samme ansatte. Den ansatte arbeider derfor kun i deler av sin arbeidstid med forvaltning av alkoholloven. Et resultat av dette kan være manglende spesialisering på fagfeltet og dermed manglende kompetanse knyttet til forvaltning av alkoholloven. Manglende kompetanse ser først og fremst ut til å være en utfordring for mindre kommuner som har en liten stillingsprosent satt av til forvaltning av alkoholloven. Sitatet under kan illustrere dette poenget:

«... min oppfatning er at jeg ikke har fagkompetanse på det og egentlig aldri burde hatt ansvaret. Men det er bare sånn at man må være potet og drive brannslukking når ingen andre gjør det» (skjenkeansvarlig, kommune)

Enkelte av kommunene som inngår i kartleggingen deltar i ulike nettverk med andre kommuner, og disse nettverkene oppgis å være et nyttig forum for å dele erfaringer og kompetanse med andre som jobber med forvaltning av alkoholloven. På et mer overordnet nivå kan disse nettver-

kene bidra til å styrke kommunens kompetanse på alkoholloven, samt økt rettssikkerhet og likebehandling.

Enkelte kommuner oppgir også at de mangler juridisk kompetanse på området. Dette oppleves som utfordrende først og fremst knyttet til varsling og oppfølging av saker om sanksjoner og inndragning av salgs- eller skjenkebevillinger. Én av kommunene i materialet uttrykker bekymring for å gjøre formelle feil i forbindelse med sanksjoner og inndragninger. Dette har resultert i at kommunen i slike tilfeller har måttet leie inn ekstern advokatbistand. Sitatet under kan illustrere situasjonen flere kommuner er i.

«Det er mange kommuner som ikke har en kommuneadvokat. Det er skjenkesaker de ikke vet hva de skal gjøre med. Når det kommer en kontrollrapport på bordet vet man ikke hva man kan gjøre. Sanksjoner, frister og ditt og datt. Dette kan ikke kommunene. Fylkesmannen er en instans å vende seg til i slike tilfeller. Men vi i KoRus mener at det i enkelte tilfeller kan være manglende kompetanse på alkoholloven i fylkesmann. Dette jobber man med. Helsedirektoratet er inne i dette arbeidet» (KoRus)

Også enkelte av de større kommunene med mange skjenkesteder oppgir å ha liten kapasitet gitt antallet skjenkesteder og den arbeidsmengden det er å følge opp allerede eksisterende bevilgningshavere, samt søknader om nye bevillinger. Dette misforholdet mellom kapasitet, herunder små stillingsprosenter, og fokus på næringsutvikling kan gå ut over kommunens arbeid med en ansvarlig forvaltning av alkoholloven.

I flere av de større kommunene som inngår i kartleggingen har man avsatt en større mengde ressurser til arbeidet som medfører spesialisering på området og dermed høy grad av kompetanse på forvaltningen av alkoholloven. Dette medfører at kommunen ikke bare har mer ressurser til konkret saksbehandling, men har anledning til å se helheten i arbeidet og bidra til å koordinere innsatsen på området.

4.1.2 Forankring i politisk og administrativ ledelse

Forankring av arbeidet med forvaltningen av alkoholloven i politisk og administrativ ledelse er viktig. Dette kan ha direkte betydning for forståelse for og prioritering av feltet, og for hvor mye ressurser som avsettes til forvaltning og oppfølging av alkoholloven slik at kommunen kan føre en ansvarlig alkoholphåndtering. Funn fra casestudiene viser at et flertall av kommunene som inngår i kartleggingen har forankret arbeidet med forvaltning av alkoholloven i administrasjonens ledelse og blant politikere, om enn i noe ulik utstrekning.

Gjennom kartleggingen finner vi at det er ulikt i hvilken grad politisk nivå i kommunen er aktive i arbeidet med alkoholutfordringer og forvaltning av alkoholloven. I flertallet av kommunene har politisk ledelse delegert deler eller hele ansvaret til administrasjonen i kommunen, mens politikere i andre kommuner er mer direkte involvert knyttet til bevillinger og sanksjoner.

Uavhengig av hvorvidt myndigheten er delegert til administrasjonen eller ikke, finner vi at alkoholpolitikken og forvaltningen av alkoholloven er tydelig på den politiske agendaen i enkelte kommuner. Dette vises blant annet gjennom jevnlig orienteringer av politikere eller politiske diskusjoner i kommunestyret, formannskapet eller andre politiske organer. I andre kommuner fremkommer det at det politiske nivået i kommunen er svært lite involvert og oppdatert på situasjonen i kommunen. Sitatet fra en politiker illustrerer dette:

«Jeg kan ikke huske at planen har vært til politisk behandling. Det har vært lite fokus på disse tingene unntatt håndtering av skjenkebrudd.» (politiker)

Forankring av forvaltningen av alkoholloven i politisk ledelse fremheves først og fremst som viktig for å sikre at politikere får kunnskap om skader relatert til alkohol, både samfunnsmessige

og individuelle skader, og hvordan kommunen kan benytte bevillingssystemet til å redusere tilgangen til alkohol og dermed redusere totalforbruket og omfanget av alkoholrelaterte skader. I flere av kommunene synes det utfordrende at alkoholpolitiske spørsmål først og fremst er på dagsorden når nytt kommunestyret er satt og man skal behandle nye alkoholpolitiske retningslinjer for innvilgelsespolitikken. Debatten oppleves ofte som snever og den dreier seg i stor grad om diskusjoner knyttet til skjenketider. I andre tilfeller alkoholpolitikken kommer på den politiske dagsorden, synes det ofte å være i tilknytning til negative saker knyttet til sanksjoner og inndragninger.

Når det gjelder forankring i administrativ ledelse, er det store forskjeller mellom kommunene. Flertallet av kommunene ser ut til å forankre arbeidet med forvaltning av alkoholloven i kommunens administrative ledelse. Dette innebærer at ledelsen har forståelse for og eierskap til arbeidet med forvaltning av alkoholloven. Dette anses som viktig for å sikre arbeidet legitimitet og prioritering i organisasjonen. Det fremheves som svært viktig for at man skal lykkes med arbeidet at kommunens administrative ledelse har interesse for arbeidet og ser betydningen av å føre en ansvarlig forvaltning av alkoholloven. I én av kommunene i kartleggingen ser det ut til at arbeidet i noe mindre grad er forankret i administrativ ledelse. Her er arbeidet med forvaltningen av alkoholloven overlatt til én saksbehandler «lenger ned i organisasjonen» som ikke har beslutningsmyndighet knyttet til hvordan arbeidet bør utføres eller hvordan arbeidet skal prioriteres. I slike tilfeller kan forvaltningen av alkoholloven bli redusert til en ren saksbehandlingsoppgave. I én av casekommunene ser det ut til at man har en relativt svak grad av forankring både i politisk og administrativ ledelse. I denne casekommunen ser det ut til at manglende forankring har ført til manglende prioritering av arbeidet knyttet til forvaltning av alkoholloven. Dette kan igjen få følger for hvordan man prioriterer ressurser til arbeidet og i hvilken grad kommunen evner å se helhetlig på utfordringer relatert til alkohol og kommunens ansvar på området.

Manglende forankring i administrativ ledelse eller blant politikerne kan føre til at arbeidet med forvaltning av alkoholloven blir opp til personer lenger ned i kommunestrukturen. Med påfølgende konsekvenser for prioritering og ressurser avsatt til arbeidet. Dette er nærmere beskrevet i 3.1.1. over. Representanter fra KoRus, som er sentrale aktører på feltet, ser dette som en utfordring fordi et viktig politisk og faglig spørsmål kan bli redusert til et spørsmål om saksbehandling. Følgende sitater beskriver situasjonen:

«Forvaltningen av alkoholloven er tolket i stor grad som saksbehandling heller enn et politisk spørsmål. Dette gjelder også for enkelte store kommuner. At man ikke ser dette med folkehelseperspektivet er en utfordring» (KoRus).

«Enkelte kommuner har jo god kompetanse med eget kontor for skjenkesaker. Én kommune har også god kompetanse med egen kommunejurist på dette. Men det at det er et tema som mange kvier som for å ta tak i, gjør at sakene ofte blir overlatt til en saksbehandler litt langt nede i kommunesystemet. Så lenge ingen politikere, kommunalsjefer eller rådmenn egentlig bryr seg, blir det bare administrativt enkeltsak-arbeid. Der man får til noe er det enkelte personer som faktisk bryr seg» (KoRus).

4.1.3 Forankring i planverket

Som beskrevet i bakgrunnskapittelet, er det et krav i alkoholloven at kommunene skal ha en alkoholpolitisk handlingsplan.³² Kommunene oppfordres til å utarbeide en helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan og at alkoholpolitisk handlingsplan inkluderes i denne helhetlige planen.

³² Alkoholloven § 1-7d

Etter alkoholloven § 1-7d skal kommunene utarbeide en **alkoholpolitisk handlingsplan**. Kommunene oppfordres til å utarbeide en helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan der alkoholpolitisk handlingsplan inkluderes.

Kommunestyret utarbeider i tillegg egne alkoholpolitiske retningslinjer som presiserer lovverket og som mer presist beskriver kommunenes alkoholpolitikk. Retningslinjene kan inneholde en beskrivelse av bevillingssystemet, inkludert salgs- og skjenketider og vilkår for at bevilling kan gis. De alkoholpolitiske retningslinjene inneholder også beskrivelse av hvordan kontroller skal utføres, og sanksjonering.

Flertallet av kommunene i kartleggingen har inkludert alkoholpolitisk handlingsplan i en helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan. På det tidspunktet kartleggingen ble gjennomført var de eksisterende rusmiddelpolitiske handlingsplanene under revisjon. Vi har derfor forholdt oss til handlingsplanene som forelå på det tidspunktet datainnsamlingen foregikk (august til september 2015). Flere av kommunene opplyser at de ved revidering av planene ønsker en oppstramming og konkretisering av planer eller å inkludere (flere) vilkår for bevilling, eksempelvis kurs i Ansvarlig Vertskap.

Ni av ti kommuner i kartleggingen, har en alkoholpolitisk plan eller alkoholpolitiske retningslinjer. Når det gjelder innholdet i de alkoholpolitiske planene viser kartleggingen at et flertall av planene er av svært overordnet karakter med henvisninger til overordnede målsettinger på feltet. Flertallet av kommunene har tydelige henvisninger til folkehelseperspektivet i sine handlingsplaner. Det legges vekt på blant annet sammenhengen mellom tilgjengelighet til alkohol, det totale konsumet av alkohol og skadevirkninger. Det understrekes også at kommunenes forvaltning av alkoholloven og bevillingssystemet er et virkemiddel for å oppnå målene for kommunenes folkehelsearbeid.

I enkelte av kommunene er det utarbeidet rusmiddelpolitiske handlingsplaner med konkrete tiltak. Én av kommunene i kartleggingen har f.eks. en tiltaksplan som vedlegg til handlingsplanen med spesifisering av hva som skal gjøres, hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltaket og når det skal gjennomføres. Et eksempel på et tiltak er målsettingen om å øke kompetansen i utelivsbransjen. For å nå målet har man igangsatt opplæringstiltak rettet mot utelivsbransjen og økt innsatsen for å bedre dialogen med bransjen.

Det varierer i hvilken grad den rusmiddelpolitiske handlingsplanen inneholder presiseringer av lovverket. Enkelte av handlingsplanene inkluderer beskrivelser av vilkår for bevilling, konkretisering av åpningstider, beskrivelse av prikkbelastningssystem eller kontrollvirksomheten.

Én av kommunene som inngår i kartleggingen har ikke alkoholpolitisk handlingsplan. Dette oppleves ikke som en stor barriere for kommunens arbeid med forvaltning av alkoholloven. Administrasjonen i kommunen som er ansvarlig for å behandle salgs- og skjenkebevillinger opplever at de har svært god kompetanse på området. Videre fremheves det at de har god oversikt over hvilke politiske føringer de skal forholde seg til og at de dermed vet hvilken linje de skal legge seg på i forvaltning av alkoholloven. Det fremkommer heller ikke at dette oppleves som et problem for de øvrige aktørene som utelivsbransjen og kontrollører.

Hvilke rutiner de ulike kommunene i denne kartleggingen oppgir å ha for utarbeidelse av rusmiddelpolitisk- eller alkoholpolitisk handlingsplan, varierer. I flere av kommunene er utarbeidelse av slike planer et samarbeid mellom ulike enheter i kommunene. Dette kan inkludere et samarbeid mellom blant annet planavdelingen, ulike avdelinger som arbeider direkte med personer med rusmiddelproblemer, samt avdelingen som er ansvarlig for bevillinger i kommunen. Enkelte av kommunene som inngår i kartleggingen har fått bistand fra KoRus til å utarbeide rusmiddelpoli-

tisk handlingsplan. I flertallet av kommunene sendes handlingsplanen på høring til interne og eksterne aktører. Flertallet av kommunene har også satt ned en egen arbeidsgruppe som er ansvarlig for å utarbeide og følge opp planen. Hvordan dette følges opp i praksis varierer imidlertid. Enkelte kommuner har arbeidsgrupper som følger opp planen kontinuerlig, blant annet ved å gjennomføre en årlig gjennomgang av planen og vurdere tiltak og resultater. I andre kommuner følges tiltak i mindre grad opp. Dette gjelder både i hvilken grad planen og ulike tiltak følges opp og evalueres *underveis i planperioden* og hvordan dette vurderes ved *utgang av planperioden* ved revidering av planen. En revidering av handlingsplanen består for flertallet av kommunene å gjennomføre en grundig vurdering av situasjonen i kommunen og tiltakene i handlingsplanen. For enkelte av kommunene består revideringen av rusmiddelpolitisk/alkoholpolitisk handlingsplan i større grad av å oppdatere statistikk og i mindre grad å vurdere de allerede igangsatte tiltakene, resultater og utvikling videre. I enkelte av kommunene som inngår i kartleggingen er hele prosessen med å utforme rusmiddelpolitisk/alkoholpolitisk handlingsplan lagt til én enkelt person.

4.2 Bevillingssystemet

Som redegjort for i kapittel 2 setter alkoholloven de ytre rammene for bevillingssystemet, men kommunene har et stort handlingsrom da det er kommunene som bestemmer hvor mange salgs- og skjenkebevillinger som skal gis, hvem som får slike bevillinger, og innenfor hvilke tidsrammer salg og skjenking skal finne sted. Når det gjelder antall bevillinger og hvem som skal få slike bevillinger, har kommunene mulighet til å basere dette på skjønnsmessige vurderinger som «antallet salgs- og skjenkesteder, stedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn og hensynet til lokalmiljøet for øvrig». ³³ I tillegg kan kommunene velge at det skal knyttes vilkår til bevillingen. ³⁴ Bevillingssystemet er med dette et av de regulerende virkemidlene i alkoholloven begrenser tilgangen på alkohol.

4.2.1 Kommunens saksforberedelse knyttet til søknader om bevillinger

Alkoholloven stiller, som tidligere nevnt, visse vilkår for at bevilling skal kunne gis. Det kreves plettfri vandel knyttet til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkoholovens formål. Videre er det vandelskrav knyttet til skatte-, avgifts og regnskapslovgivningen ³⁵. Kommunene oppgir at de har gode rutiner for å innhente opplysninger knyttet til vandel fra politiet i forbindelse med behandling av søknader om salgs- og skjenkebevillinger. Utfordringer knyttet til arbeidet kan være lang saksbehandlingstid på å utstede vandelsattest fra politiet.

Før kommunestyret eller annet organ som er ansvarlig og salgs- og skjenkebevillinger avgjør bevillingssøknaden, skal det innhentes uttalelse fra sosialtjenesten og politiet. Det kan også innhentes uttalelse fra skatte og avgiftsmyndighetene. ³⁶

Politiet skal uttale seg om politimessige forhold ved salgs- eller skjenkestedet. Eksempel på politimessige forhold er ordens- og trafikkmessige forhold eller om stedet ligger i et kriminelt belastet område. ³⁷ Kartleggingen har noe mangelfulle opplysninger knyttet til politiets uttalesesrett i forbindelse med søknad om bevillinger. Kun et fåtall av informantene i kartleggingen fremhever viktigheten av politiet som rådgiver knyttet til å vurdere betydningen av forhold som; antallet skjenkesteder, stedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold og hensynet til lokalmiljøet for øvrig. Kommunens dialog med politiet i forkant av innvilgelse av søknad om bevilling, ser i all hovedsak ut til å dreie seg om formaliteter rundt vandel. Dialogen er i liten grad knyttet til andre forhold som antall skjenkesteder, beliggenhet og hvilken betydning slike forhold vil ha for forebygging av kriminalitet og uorden i kommunen.

³³ jf. § 1-7a.

³⁴ jf. § 4-3.

³⁵ Jf. alkoholloven § 1-7 b

³⁶ Jf. Alkoholloven §1-7 annet ledd

³⁷ Helsedirektoratet (2008). Håndbok i alkoholloven m.v. Rundskriv IS – 5/2008

Enkelte representanter fra politiet ser et utviklingspotensial i å bidra med informasjon og være i tett dialog med kommunen før bevillingssøknader innvilges. Sitatet under illustrerer dette.

«Jeg opplever det dithen at de (kommunen) er like overarbeidet som oss. Kontrollen som gis før bevilling er god, men den kunne vært bedre. Vi ønsker å ha en nærmere dialog før de får bevilling – går nærmere inn på hvilke bevillinger som gis. Vi får stort sett vandel bare på styrer og stedfortreder. Vi ønsker å ha bedre kontroll på de som sitter på bevillingene. Vi ønsker også å lage et marked som er tilpasset kundegrupper. Ikke for mange som har samme målgruppe – det går på bekostning av lovlighet» (representant fra politiet)

Representanten fra politiet som uttaler seg ovenfor, ønsker mer samarbeid med kommunen før bevillingssøknader innvilges. Blant annet fremheves det at politiet i større grad burde uttale seg om konsept og ordensmessige forhold som vil ha betydning for forebygging av overskjenking og forebygging av kriminalitet. Det understrekes at hvis politiet i større grad ville uttale seg om eksempelvis konsept eller antallet skjenkesteder i området, og setter det i sammenheng med generelle ordens- og trafikkmessige forhold eller hvorvidt området er et belastet område, ville det bidra til å forebygge overskjenking og uønskede hendelser som utelivsrelatert vold.

Én annen representant fra politiet fremhever at det også er et betydelig utviklingspotensial i å trekke inn politiet i planprosesser og byutvikling for å forhindre kriminalitet og skape trygge lokalsamfunn. Sitatet under illustrerer dette poenget.

«Vi har et ønske om å få til dette. Når det kommer nye steder osv. Utfordringen er at man har ulike... det er noen på bygg som har ansvar for noe og de som har ansvar for skjenkesaker. Det er forbedringspotensial å komme inn som en rådgiver før steder blir etablert, etc. rømningsveier og toaletter etc. Vi vil mer inn på dette med byutvikling etc. for å gjøre byen trygg sett ift til å forebygge kriminalitet» (representant fra politiet).

Kommunen skal også innhente uttalelser fra sosialtjenesten knyttet til sosiale og helsemessige perspektiver. Kartleggingen har begrenset informasjon om hvorvidt det gjennomføres systematisk i de ulike kommunene i kartleggingen. I enkelte kommuner har saksbehandlere kontakt med eksempelvis helse- og sosialavdeling for å innhente informasjon knyttet til hvorvidt opprettelse av skjenkested vil ha uheldige konsekvenser i forbindelse med sosiale eller helsemessige forhold. Flertallet av kommunene er særlig opptatt av om opprettelse av skjenkesteder vil ha uheldige konsekvenser for bomiljøet eller oppvekstmiljøet. Flertallet av kommunene har retningslinjer som tilsier at skjenkesteder ikke kan etableres i boligområder eller i nærhet til skole eller barne- og ungdomsaktiviteter. I slike tilfeller innhentes uttalelse fra instans i kommunen som har kjennskap til disse forholdene.

4.2.2 Skjenketider

Kommunens adgang til å bestemme skjenketider er et sentralt virkemiddel i bevillingssystemet for å begrense adgangen til alkohol, totalkonsumet og alkoholrelaterte skader. Dette gjøres gjennom å fastsette skjenketider innenfor lovens maksimaltid eller normaltids. Kommunene kan også sette ulike skjenketider for ulike bevillingshavere.

Kartleggingen viser at flertallet av kommunene ikke benytter seg av alkoholovens maksimaltid. En kortere skjenketid ses på, av flere kommuner, som et viktig tiltak for å redusere mengden alkohol som inntas, samt en måte å redusere problemer, bråk og ordensforstyrrelser knyttet til alkohol. Det er spesielt viktig i forbindelse med helger. Det samsvarer med funn fra tidligere undersøkelser, for eksempel finner SIRUS at et stort flertall av kommunene har valgt en kortere skjenketid enn lovens maksimaltid som er klokken tre.³⁸

³⁸ SIRUS (2013). *Rusmidler i Norge 2013*

Utover innskrenking av skjenketidene, finner kartleggingen at kommunene i liten grad anser andre regulerende grep for å begrense skjenketiden som relevant. Kommunene oppfordres blant annet til å differensiere skjenketidene for å minske skadene av alkohol og lette kontrollen.³⁹ Selv om kommunene som inngår i kartleggingen er kommuner som arbeider mer eller mindre systematisk med *Ansvarlig alkoholhåndtering* finner vi at kun én av kommunene benytter seg av muligheten til å differensiere skjenketidene slik som myndighetene anbefaler. I denne kommunen differensieres det mellom skjenketider i ulike deler av byen. Skjenkestedene i sentrumskjernen har lengre salgstid enn skjenkesteder som ligger utenfor sentrum og dermed nærmere boligområdene. Hovedhensikten med det blir dermed først og fremst å verne boligstrøkene fra bråk på kvelds- og nattestid.

Enkelte av de andre kommunene har tidligere erfaringer med differensierte åpningstider (for skjenkesteder av samme type), men har gått bort fra det, da de opplevde at det ikke medførte ønskede resultater. Erfaringene flere sitter igjen med, er at mange kunder/besøkende på utestedene forsøkte å rekke de utestedene med lengst åpningstider og at det medførte kødannelser og kjøring i påvirket tilstand. I andre kommuner ser det ut til at de ikke har tatt stilling til det som virkemiddel eller at man ikke har satt seg inn i gevinstene av dette virkemiddelet.

«I forbindelse med stengetider har [kommunen] tidligere ett problem fordi det var ulike stengetider i [nabokommuner]. Samarbeid har bidratt til å endre dette slik at disse kommunene har samkjørt stengetid i større grad» (politiker)

I forlengelsen av dette, er det flere av informantene i kommunene som opplever at debatten knyttet til åpnings- og skjenketider har fått ufortjent mye oppmerksomhet, og at dette kun bidrar til dårlig samarbeidsklima mellom kommunen og utelivsbransjen. Det fremheves av flere informanter at man ønsker å legge til grunn et likhetsprinsipp for å få til et bedre samarbeid og like konkurransevilkår for alle virksomhetene i utelivsbransjen.

Enkelte representanter fra politiet fremhever imidlertid at differensierte skjenketider kan være et nyttig virkemiddel for å redusere utfordringer med store folkeansamlinger på et lite område i et svært avgrenset tidsrom. Enkelte av informantene fra politiet opplever at dette kunne vært et svært effektivt virkemiddel for å få ned tallene på ordensforstyrrelser og utelivsrelatert vold. I flere av kommunene i kartleggingen har politiet tatt opp dette med kommunen, men har møtt motstand fra kommunens side. Kommunene vektlegger i slike tilfeller likhetsprinsippet og bruker det som begrunnelse for at de ikke ønsker å innføre differensierte skjenketider.

Utelivsbransjen er opptatt av likhet og at det skal være like (strenge) regler for alle. Salgspotensialet blir ofte større jo senere det blir, og da kan det oppleves som urettferdig at noen har lengre skjenketid enn andre (utelivsbedrifter av samme type/kategori).

«Forskjellsbehandling er ikke bra. Like strenge regler for alle, både daglig drift og ambulerende» (representant, utelivsbransjen)

4.2.3 Tak for antall skjenkesteder

Videre er det også et fåtall av kommunene som opererer med et tak for antall skjenkesteder, og flertallet av kommunene innvilger alle søknader om skjenking, så fremt de lovpålagte kriteriene oppfylles. I tillegg har flertallet av kommunen ulike kriterier knyttet til beliggenhet når det gjelder nærhet til boligstrøk, skoler og barne- og ungdomsaktiviteter. Funn fra casestudiene viser at kommunene anser det som et lite egnet virkemiddel i forvaltningen av alkoholloven. Det fremheves av flere av informantene at det ikke er ønskelig, da man anser etablering av skjenkesteder som viktige bidrag i kommunens samlede næringspolitikk. I forlengelse av det refererer flere kommuner til at en skjenkebevilling skal være «lett å få, og lett å miste».

³⁹ Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013-2016)

Én kommune som tidligere hadde et fastsatt tak for antall skjenkesteder, droppet det i forbindelse med opprettelsen av et nytt utelivskonsept – uten å fjerne begrensningen på antallet skjenkebevillinger ville ikke utestedet blitt opprettet. En annen kommune hadde tidligere skjenketak, men opplevde at det ble konkurranse om å få de bevillinger som «ble ledige», og at dette medførte konflikter og tilfeller der utesteder prøvde å ødelegge for hverandre.

4.2.4 Vilkår for skjenkebevilling

Et flertall av kommunene har satt som vilkår at styrer eller stedfortreder gjennomfører kurs i *Ansvarlig vertskap*. Imidlertid ser det ut til å variere mellom kommunene i hvilken grad det følges opp i praksis. Flere av kommunene som per i dag ikke har krav om kurs i *Ansvarlig vertskap*, ønsker å inkludere det som vilkår i fremtiden. Én av kommunene i utvalget har satt krav om at et sted som skjenker alkohol, også må ha matservering. Dette medfører at kommunen ikke har såkalte tradisjonelle puber, hvor det bare selges alkohol.

Utover overnevnte vilkår, er det lite bruk av vilkår for å få skjenkebevilling blant kommunene i denne kartleggingen. Mottoet som flertallet av kommunene nevner om at det skal være «lett å få, lett å miste» må ses som en av årsakene til manglende vilkår for skjenkebevilling. Kommunene har således en oppfatning av at det skal være lett å få skjenkebevilling så lenge de formelle kravene er i orden - det til tross for at de fleste kommunene også er bevisste på at det ikke er lett å inndra en skjenkebevilling.

4.2.5 Bevilling for en enkeltanledning/ambulerende

Kommunen kan gi salgs- og skjenkebevilling for en enkelt anledning. Slik bevilling må knyttes til en bestemt begivenhet, typisk en festival. Det stilles krav til vandel også ved denne typen skjenkebevilling, men ikke nødvendigvis til aldersgrense og vakthold. Ambulerende skjenkebevilling gjelder kun skjenking i lukkede selskap/arrangement, for eksempel bryllup.

Enkelte kommuner trekker frem denne typen bevillinger som utfordrende. Særlig trekkes det frem som utfordrende at det kan være manglende vakthold og/eller aldersgrense for deltagelse på arrangementer som festivaler og utendørskonsserter der det selges alkohol. Både representanter fra utelivsbransjen, ansatte i kommunen, politikere og politiet trekker det frem som et vanskelig felt, fordi det stilles færre vilkår for å få denne typen bevillinger.

Sitatene under kan illustrere noen synspunkter på slike bevillinger (vær oppmerksom på at begrepene ambulerende og enkelt anledning brukes om hverandre):

«Vi som driver daglig får påpek for alt, men de som driver festival har ingen ansvarlig og ikke peiling. Jeg mener de burde hatt en person med skjenkeprøven som går inn og er ansvarlig for skjenkingen på festivalen. Jeg betaler sinnsykt med vakthold fordi vi må, de kan ta inn noen fra fotballag for eksempel, og de har ingen peiling og bare står der» (representant, utelivsbransjen)

«Ambulerende skjenkebevillinger kan være vanskelig. Jeg oppfatter dette som svært bra og kontrollert, men det er viktig at de som håndterer dette er sitt ansvar bevisst. Jeg er usikker på om det håndteres like strengt som vanlige skjenkebevillinger.» (politiker)

4.3 Kontroller og sanksjoner

Kontrollvirksomheten, med tilhørende oppfølging og sanksjonering, er et viktig virkemiddel i forvaltningen av alkoholoven. Kommunene er lovpålagt å kontrollere bevillingshaverne, og ved brudd følge opp disse med veiledning og eventuelle sanksjoner. De har også ansvar for å gi nødvendige råd og veiledning.

§ 9-1. Kommunen har ansvar for kontroll med utøvelsen av kommunal bevilning til skjenking av alkoholholdig drikk, salg av alkoholholdig drikk i gruppe 1 og statlig bevilning etter alkoholoven § 5-3 første ledd.

§ 9-2. Kommunen skal gi nødvendig råd og veiledning til bevillingshaver, styrer og stedfortreder, slik at omsetningen av alkohol kan skje i samsvar med regelverket, og på en slik måte at alkoholpolitiske og sosiale hensyn ivaretas.

Kartleggingen viser at det varierer hvordan kommunene i kartleggingen har valgt å organisere og følge opp kontrollarbeidet. For det første, varierer det i hvilken grad kommunene selv gjennomfører kontroller, eller om dette arbeidet er konkurranseutsatt og gjennomføres av en privat aktør. For det andre, varierer det hvordan kommunene praktiserer dialog og veiledning underveis i kontrollene og i etterkant ved oppfølging av sanksjoner ved eventuelle brudd på alkoholoven. For det tredje varierer det også hvordan dokumenterte avvik følges opp av kommunen. Dette vil gjennomgå i de neste avsnittene.

4.3.1 Konkurransutsatt kontrollvirksomhet vs. kontroll utøvd av kommunen

Kartleggingen viser at flertallet av kommunene i utvalget har satt ut kontrollvirksomheten til eksterne, private aktører. To av kommunene i utvalget har valgt å ansette og lære opp kontrollører selv. Én av disse kommunene benytter studenter til dette arbeidet og står selv for opplæringen av kontrollørene. Opplæringen er basert på kontrollveilederen Helsedirektoratet har utformet.⁴⁰ For de resterende kommunene, hvor kontrollene gjennomføres av eksterne private aktører, er det vakselskapene selv som står for opplæringen.

For kommunene som benytter private kontrollører, viser kartleggingen at det varierer i hvilken grad kommunen er involvert i opplæringen av kontrollørene og gjennomføringen av kontrollene. I flere av kommunene har saksbehandler i kommunen utarbeidet en plan som beskriver når de ulike skjenkestedene skal kontrolleres og hvor mange kontroller som skal gjennomføres på hvert sted. Det vektlegges særlig å gjennomføre kontroller på steder man vet at det er mer sannsynlig at overskjenking kan forekomme, slik som på puber og utesteder. Det gjennomføres derfor i mindre grad kontroller på eksempelvis restauranter. I enkelte av kommunene er kontrollene i mindre grad styrt av kommunen, og den private aktøren har større frihet til å velge når og hvordan kontrollen skal utføres. Alle kommunene rapporterer imidlertid at de holder oversikt over antall kontroller som blir gjennomført og at de overholder alkoholovens krav om antall kontroller.

4.3.2 Utøvelsen av kontrollene

Variasjonen når det gjelder utøvelsen av kontroll, er i stor grad knyttet til i hvilken grad kontrollene foregår hemmelig eller åpent, om politiet er involvert, hva det fokuseres på i kontrollene og i hvilken grad kontrollørene opplever at de skal ha en veilederrolle eller ikke.

Når det gjelder selve gjennomføringen av kontrollene er det i alle kommunene to kontrollører som går sammen på kontroll. Kontrollene dokumenteres ved at kontrollørene fyller ut et skjema der det angis eventuelle overtredelser/brudd i henhold til alkoholoven. Enkelte av kommunene har gått over fra papirformat til elektroniske løsninger. Både kontrollørene og kommunen opplever at det er mer effektivt. Utestedene får kopi av skjemaet på e-post. Imidlertid uttrykkes det noe usikkerhet knyttet til i hvilken grad utelivsbransjen leser rapporten. De kommunene som

⁴⁰ Veileder i salgs- og skjenkekontroll. IS-2038

fremdeles har papirskjema er fornøyde med det, og kommer ikke med ønsker om at det skal endres.

I én av kommunene som inngår i kartleggingen, har man latt seg inspirere av Oslo kommunes prosjekt for å skape et tryggere uteliv (SALUTT)⁴¹ og innført «dialogbaserte kontroller» som et prøveprosjekt. Disse kontrollene kjennetegnes av dialog fremfor rapportering av avvik. Kontrollene gjennomføres ofte ganske raskt og man er kanskje innom de samme stedene flere ganger i løpet av en kveld. Man snakker med innehaver/ansvarlig dersom man ser avvik eller situasjoner som kan utvikle seg til avvik. Kontrollørene har ikke et standard skjema de fyller ut, men rapporterer til kommunene ved behov. «Vanlige» sanksjoner eller prikkbelastninger benyttes ikke.

«Ellers med den nye ordningen føler jeg at det er mer dialog underveis. Jobber nok mer opp mot vakter og de ansatte nå enn tidligere. Før var det mer å observere og informere i ettertid. Nå er det mer dialog frem og tilbake» (kontrollør)

I de fleste kommunene gjennomføres det imidlertid ordinære kontroller, det vil si kontroll med observasjon og rapportering av det som skjer. Flertallet av kommunene opplever likevel at de og kontrollørene har en god dialog med utelivsbransjen også ved denne typen kontroller. I opplæringen av kontrollørene blir det lagt stor vekt på at kontrollørene skal vise respekt og unngå konfrontasjoner i kontrollsituasjonen. Enkelte av kontrollørene vektlegger at de også kan veilede utestedes ansatte underveis i kontrollene.

Sitatet under er hentet fra en kommunalt ansatt som arbeider i en kommune hvor det gjennomføres ordinære kontroller. Vedkommende har vært med på en kontroll i en kommune som gjennomfører «dialogbaserte» kontroller. Den ansatte påpeker at det ikke er store forskjeller mellom kontroller som gjennomføres i kommunen med «dialogbasert tilnærming» og kontroller i kommuner som ikke har en slik tilnærming. Forskjellen mellom den ordinære tilnærmingen og den «dialogbaserte» tilnærmingen er at det gjennomføres sanksjoner i kommuner som har den ordinære tilnærmingen. Følgende sitat fra en ansatt i kommunen illustrerer dette poenget:

«Jeg har vært med på å gå kontroll, og jeg syns egentlig den eneste forskjellen er at vi reagerer på det vi ser. Jeg oppfatter samtalen og oppførselen til kontrollørene som helt likt». (skjenkeavdeling, kommune)

Flertallet av kommunene og kontrollselskapene vektlegger at det er viktig å bestille og gjennomføre mer selektive kontroller. Dette innebærer at man har hyppigere kontroller av tradisjonelle utesteder/nattklubber sammenlignet med restauranter som kontrolleres noe sjeldnere. Flere oppgir også at man tar en ekstra kontroll dersom det har forekommet bråk eller mistanke om brudd på alkoholloven, eller i forbindelse med spesielle arrangementer.

I enkelte av kommunene har saksbehandler i kommunen selv deltatt på én eller flere kontroller, for å få en oversikt over hvordan dette gjennomføres og hvilke utfordringer kontrollørene møter på. Der dette har blitt gjort fremheves det som svært vellykket og et godt utgangspunkt for en god dialog mellom kontrollører og kommunen.

Funn fra kartleggingen viser at utelivsbransjen opplever det som lite hensiktsmessig at skjenkekontrollene som utføres i åpningstiden har fokus på internkontroll. Slike kontroller fører til at styrer eller stedfortreder vil bli opptatt i en lengre tidsperiode med å finne frem dokumentasjon. Det oppleves fra utelivsbransjens side som tidkrevende og lite hensiktsmessig å gjennomføre i åpningstiden. Det ser ut til at det har blitt kommunisert til kommunen og selskaper som gjennomfører kontrollene. Det har medført at slike kontroller i mindre grad gjennomføres i åpningstiden sammenlignet med tidligere. Kontroller gjennomført i åpningstiden har først og fremst mål om å avdekke overskjenking og skjenking til mindreårige.

⁴¹ Se <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/prosjekter/salutt/>. Oslo kommune, Oslo politidistrikt og utelivsbransjen jobber sammen for et tryggere uteliv i Oslo.

Et tema som kommer opp i forlengelse av arbeidet knyttet til kontroller, er hvordan man skal tolke begrepet «åpenbart påvirket». Et stort flertall av informantene som inngår i kartleggingen fremhever at det er svært utfordrende å tolke dette begrepet i praksis. Representanter fra politiet mener at man tidligere hadde helt ulik forståelse for hvordan begrepet skulle tolkes blant politi, dørvakter, kontrollører og ansatte i utelivsbransjen. Imidlertid fremheves det at man i løpet av de siste årene har fått en mer omforent forståelse for hva «åpenbart påvirket» betyr. Flere i politiet opplever at det har skjedd noe positivt både med ordensvakter og kontrollører når det gjelder å tolke det begrepet mer på linje med det politiet gjør. Imidlertid fremkommer det at man fortsatt har en vei å gå for å få en enhetlig forståelse for begrepet. Sitatet under illustrerer dette poenget.

«Bransjen er nesten lik i forståelse som oss for HDIRs skjenkenivå (Alkoholtrappa), vaktene er helt der og politiet er der. Det har blitt gjennomført 33 kontroller uten noen for fulle..... Vi går inn på ett sted finner tre på en kveld. Vi har tettere samarbeid med selskapet som gjennomfører kontroller nå. Vi spilte inn dette i fjor. Vi fant ut at vi skulle ha mer dialog. «Hva er en som er drita full?» (representant fra politiet)

4.3.3 Sanksjoner

Når kontrollørene oppdager avvik eller brudd på alkoholloven, er det opp til kommunen å avgjøre om og eventuelt hvilke reaksjoner eller sanksjoner som skal iverksettes. Det er beskrevet i de alkoholpolitiske handlingsplanene/retningslinjene, men mange kommuner opplever det som utfordrende å vurdere hvor grovt et avvik/brudd er, og hvilke sanksjoner som eventuelt skal iverksettes. Flere informanter forteller også om hendelser der kommuneadministrasjonens anbefaling knyttet til sanksjoner blir overstyrt av politikerne fordi kommunens næringsinteresser kommer i første rekke. Det oppleves av enkelte som en utfordring at alkoholloven er styrt politisk på denne måten. Sitatet under kan illustrere dette poenget:

«Vi har klisjeene som sier at det skal være lett å få og lett å miste. I praksis er det ikke enkelt nok å miste» (skjenkeansvarlig kommune)

Et nasjonalt prikkbelastningssystem for overtredelse av skjenkeloven blir innført fra 1. januar 2016. Systemet vil for noen innebære en innstramning og skal gjøre det enklere for kommunene å praktisere loven slik den er tiltenkt. Hensikten er videre å sikre likebehandling av brudd på alkoholloven og hvordan dette sanksjoneres. Flere av kommunene i denne kartleggingen praktiserer allerede en variant av et slikt prikkbelastningssystem. Enkelte kommuner etterlyser likevel et slikt nasjonalt system og fremhever at det vil gjøre arbeidet knyttet til sanksjonering enklere ved at man vil få klare retningslinjer for hvordan avvik skal vurderes og behandles videre. En kommune ser imidlertid ikke behovet for innføring av et slikt prikkbelastningssystem, og uttrykker skepsis mot innføring av et slikt system da man frykter at det skal bli for rigid og vil ødelegge for det gode samarbeidet og dialogen med utelivsbransjen. Sitatet under illustrerer dette poenget:

«Vi har et dialogsamarbeid, ikke et prikk samarbeid» (ansatt i kommunen)

Flere av kommunene er svært opptatt av at fokus på sanksjoner kan sette begrensninger for samarbeid og dialog med utelivsbransjen. Flere informanter uttrykker skepsis knyttet til at økt fokus på sanksjoner og et mer rigid system vil kunne føre til at den gode dialogen med utelivsbransjen forvitrer. Det er imidlertid ikke gitt at sanksjoner og dialog må være en motsetning. Én av kommunene som inngår i kartleggingen, opplever at de har greid å kombinere fokuset på dialog og å gjennomføre sanksjoner i henhold til alkohollovens bestemmelser. Forskjellen er at de er svært opptatt av dialog og veiledning av utelivsbransjen før man setter sanksjonene. Når det oppdages avvik og brudd på alkoholloven innkaller saksbehandler i kommunen bevillingshaver til et møte for å diskutere problemstillingen og for å innhente ytterligere informasjon om hendelsen. I denne samtalen veileder saksbehandler bevillingshaver for å forebygge at overtredelser skjer i

fremtiden. Fra utelivsbransjens side oppleves det at kommunen er «på tilbudssiden» og at kommunen er villig til å tilnærme seg utelivsbransjen med forståelse og med et ønske om å legge til rette for god drift i samsvar med alkoholloven. Kommunen oppgir at et slikt møte øker utelivsbransjens forståelse for hvorfor man iverksetter sanksjoner for bruddet på alkoholloven.

Enkelte av kommunene har gjennomført spesielle prosjekter eller satsninger knyttet til kontroller og sanksjonering som en del av satsningen på *Ansvarlig alkoholhåndtering*. Det vil vi komme tilbake til i kapittel 5.

5. KOMMUNENES ARBEID MED SATSNINGEN ANSVARLIG ALKOHOLHÅNDBLING

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan de ulike kommunene arbeider med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*. Mer konkret handler dette om hvordan satsningen er organisert i de ulike kommunene og hvordan samarbeid mellom ulike aktører er iverksatt. Vi vil også gi en beskrivelse av konkrete tiltak som er igangsatt gjennom satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*.

Det må i denne sammenheng bemerkes at det ikke alltid er mulig å skille kommunenes generelle forvaltning av alkoholloven fra det konkrete arbeidet som gjøres gjennom satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*.

5.1 *Ansvarlig alkoholhåndtering* i de ti kommunene

Den største forskjellen mellom de ulike kommunene når det gjelder organisering og hvordan det arbeides med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, er om det er inngått interkommunalt samarbeid eller ikke. Blant de ti kommunene som inngår i denne kartleggingen, er det to interkommunale samarbeidsprosjekter, mellom henholdsvis tre og to kommuner: MAKS (Fredrikstad, Hvaler og Sarpsborg) og Trivelig Uteliv Romerike (Skedsmo og Ullensaker).

Som et utgangspunkt for redegjørelsene og vurderingene av samarbeid og konkrete tiltak i resten av kapitlet, vil vi kort presentere de overordnede linjene i de ulike prosjektenes organisering. Samarbeidsprosjektene presenteres først, deretter følger de fem kommunene som ikke har inngått interkommunal samarbeid.

MAKS (Fredrikstad, Sarpsborg og Hvaler)

MAKS er et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Sarpsborg, Hvaler og Fredrikstad som ble etablert i 2011. Det har til hensikt å bedre myndighetsutøvelsen, ansvarlig skjenkenæring, kontroll og samarbeid i de tre kommunene. Kommunene i samarbeidet hadde før etableringen drevet med kursing i *Ansvarlig vertskap* og inngikk i Helsedirektoratets kontrollprosjekt i 2009. Erfaringene fra disse initiativene resulterte i MAKS-samarbeidet. Sentrale samarbeidspartnere er de tre kommunene, politiet, vaktseksjonene, ulike tilsynsmyndigheter, høyskolen i Østfold, Fylkesmannen i Østfold, KoRus Øst og utelivsbransjen.

Ansvarlig alkoholhåndtering MAKS-samarbeidet i nedre Glomma regionen Sarpsborg, Hvaler og Fredrikstad

MAKS ble etablert 2011, et interkommunalt samarbeidsorgan for bedre:

- **M**yndighetsutøvelse
- **A**nsvarlig skjenkenæring
- **K**ontroll
- **S**amarbeid

Sentrale samarbeidspartnere er de tre kommunene, politiet, vaktseksjonene, ulike tilsynsmyndigheter, høyskolen i Østfold, Fylkesmannen i Østfold, KoRus Øst og utelivsbransjen.



Trivelig Uteliv Romerike (Skedsmo og Ullensaker)

Trivelig uteliv Romerike er et interkommunalt samarbeid, initiert av politiet, mellom Skedsmo og Ullensaker kommune. Prosjektet ble startet opp i 2011, og sentrale aktører i samarbeidsgruppen er kommunen, politiet, utelivsbransjen, kontrollinstansen og KoRus Øst. Målet med samarbeidet er å skape et trygt og trivelig uteliv i Skedsmo og Ullensaker kommune.

Trivelig Uteliv Romerike

Samarbeidsprosjekt mellom Skedsmo og Ullensaker initiert av politiet i 2011. Sentrale aktører i samarbeidsgruppen er kommunen, politiet og utelivsbransjen, samt kontrollinstans og KoRus Øst.

Hovedmålet er å skape et trygt og trivelig uteliv i Skedsmo og Ullensaker kommune.



Ansvarlig Alkoholhåndtering Kristiansand (AAK)

Ansvarlig alkoholhåndtering Kristiansand er et prøveprosjekt (toårig) som startet juni 2013 etter initiativ fra kommunen og KoRus Sør. Satsning er inspirert av STAD-modellen med fokus på dialog og samarbeid. Sentrale aktører er kommunen, politiet, utelivsbransjen og arbeidstilsynet. Målsetninger med satsningen er økt samarbeid mellom kommune, politi og bransje, bedre opplæring av utelivsbransjen, samt bedre metoder og organisering av kommunens kontroll og tilsyn.

Ansvarlig alkoholhåndtering i Kristiansund kommune

Satsningen på *Ansvarlig alkoholhåndtering* i Kristiansund dreier seg i hovedsak om å gjennomføre kurs i *Ansvarlig vertskap*. Det er opprettet en prosjektgruppe bestående av representanter fra kommune, politi og utelivsbransje, hvis fokus er på samarbeid når det gjelder oppfølging og kontrollvirksomhet. Omkringliggende kommuner inviteres til å delta på kurs og samlinger, men det er ikke inngått formelt interkommunalt samarbeid.

Ansvarlig alkoholhåndtering i Tromsø kommune

Tromsø kommune har lenge drevet med kursing i *Ansvarlig vertskap*. Det har lagt grunnlaget for kommunens arbeid med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, som innebærer samarbeid mellom kommune, politi og utelivsbransje, opplæring av ansatte ved skjenkesteder og bedre kontroll- og sanksjonssystem. Målet er å senke beruselsesnivået, heve kompetansen og styrke overholdelsen av alkohollovgivningen. Aktører i satsningen er kommune, politi, utelivsbransje, NHO, bransjerepresentant for uorganiserte og ulike tilsynsmyndigheter.

Ansvarlig alkoholhåndtering i Trondheim kommune

Trondheim kommune startet opp med satsningen *Trondheim trygg og trivelig* allerede i 2005 og var del av Helsedirektoratets kontrollprosjekt i 2009. De har videreført arbeidet i *Ansvarlig alkoholhåndtering*, der fokuset er på samarbeid mellom kommune, politi og utelivsbransje, opplæring av ansatte ved skjenkestedene (*Ansvarlig vertskap*), bedre metoder og organisering av kommunens kontroll og tilsyn, samt aktiv bruk av media.

Ansvarlig alkoholhåndtering i Vågsøy kommune

Vågsøy kommune har jobbet med *Ansvarlig alkoholhåndtering* i flere år. Kommunen gjennomfører kurs i *Ansvarlig vertskap*, men har valgt å ha et særlig forebyggende fokus i satsningen, og har koblet arbeidet mot ungdomsarbeid gjennom SLT og MOT⁴² i kommunen. Arbeidet med *Ansvarlig alkoholhåndtering*, er derfor ikke organisert som et eget prosjekt, men er knyttet til det generelle forebyggende arbeidet i kommunen.

5.2 Aktører involvert i Ansvarlig alkoholhåndtering - organisering, samarbeid og koordinering

For å få til en helhetlig og ansvarlig alkoholhåndtering, er det viktig med et tett samarbeid mellom kommune, politi og utelivsbransje. En av de viktigste målsettingene for satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, er følgelig å styrke samarbeidet mellom de tre aktørene. Kommunen er tenkt som pådriver og ansvarlig for satsningen, men alle tre aktører skal delta i samarbeidet.

Kartleggingen viser at kommunene har organisert samarbeidet på ulike måter. Hvilke oppgaver som ligger til hvilke aktører, i hvilken grad de ulike aktørene er involvert i arbeidet, og om samarbeidet er organisert gjennom egne (prosjekt/arbeids)grupper, eller om arbeidet er mer inkorporert i den daglige driften, er noe av aspektene som varierer. I tillegg varierer det mellom kommunene hvilke aktører utover kommune, politi og utelivsbransje som er involvert i arbeidet

⁴² SLT er en Samordningsmodell for Lokale, forebyggende Tiltak mot rus og kriminalitet. SLT sikrer at de ressursene som allerede finnes hos kommunen og politiet, blir mer samkjørt og målrettet. MOT er en holdnings- og skapende organisasjon, som jobber for og med ungdom. Se evt Vågsøy kommune sine hjemmesider for mer informasjon.

med satsningen. I de neste avsnittene vil vi redegjøre for kartleggingens funn når det gjelder henholdsvis kommunens, politiets og utelivsbransjens rolle i *Ansvarlig alkoholhåndtering*, og til slutt hvordan samarbeidet mellom aktørene er organisert.

5.2.1 Kommunens rolle

Som tidligere nevnt, er det i flertallet av kommunene i kartleggingen, kommunen selv som er hovedansvarlig for satsningen og som driver arbeidet fremover. Det vanligste er at ansvarlig/fagansvarlig for skjenkesaker/skjenkebevilling er involvert i arbeidet med satsningen fra kommunenes side. Det oppgis av informantene som naturlig og hensiktsmessig, da det er stor grad av overlapp mellom det arbeidet som gjøres i forbindelse med den generelle forvaltningen av alkoholloven og det som kommer i tillegg gjennom satsningen på *ansvarlig alkoholhåndtering*.

I noen kommuner finner vi at det er saksbehandler som er ansvarlig for å holde i satsningen. Ofte utgjør det da en mindre – eller liten – del av saksbehandlers arbeidsoppgaver, og gjerne litt på siden av hva de ellers jobber med. Mer konkret går det ofte ut på å koordinere og iverksette de planlagte aktivitetene, delta på møter og ellers holde oversikten. Sitater under kan illustrere dette:

«Jeg er mer en koordinator, så trenger ikke kunne alt om alkoholloven, det trenger jeg ikke. Dette er bare en liten del av jobben min» (saksbehandler/servicekonsulent i kommunen)

I tillegg til ansvarlig/fagansvarlig for skjenkesaker/skjenkebevilling, er det i flertallet av kommunene også andre aktører involvert. Rus-koordinator er for eksempel involvert i satsningen i én av kommunene i kartleggingen, mens SLT-koordinator er en sentral aktør i flere av kommunene der man har denne stillingen. Andre som er involvert i enkelte av kommunene, er ansatte i staben hos rådmannen som arbeider med forebyggende arbeid, virksomhetsledere, rådgivere fra ulike avdelinger knyttet til helse- og sosial eller pleie- og omsorg. I de kommunene der man har lykkes å involvere flere aktører fra kommunen, i tillegg til ansvarlig/fagansvarlig for skjenkesaker/skjenkebevilling, oppleves arbeidet med satsningen å være bredere forankret.

Som initiativtaker og pådriver for satsningen er det kommunen som i hovedsak drifter satsningen, inviterer til og holder oversikten over ulike treffpunkter, møter, kurs osv. KoRus er ofte inne som rådgiver for kommunen, enten på jevnlig basis eller ved behov.

På et overordnet nivå, har kommunens rolle endret seg fra å være en ren forvalter med begrenset dialog og samarbeid med de andre aktørene, til å bli en aktiv samarbeidspartner i satsningen der fokuset er på løpende kontakt og samarbeid.

5.2.1.1 Interkommunalt samarbeid

Om det er inngått interkommunalt samarbeid eller ikke, har som tidligere nevnt mye å si for hvordan man har organisert seg og hvilken rolle kommunen har. Blant kommunene som inngår i denne kartleggingen, er det to interkommunale samarbeidsprosjekter, henholdsvis *MAKS* (Fredrikstad, Hvaler og Sarpsborg) og *Trivelig Uteliv Romerike* (Skedsmo og Ullensaker). De resterende fem kommunene som inngår i kartleggingen har ikke inngått konkret samarbeid med andre kommuner når det gjelder satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*. Bakgrunnen for at flere kommuner har inngått interkommunalt samarbeid, er at de opplever at et trygt uteliv og en helhetlig alkoholpolitikk ikke har noen kommunegrenser. Med dette menes at flere kommuner ligger geografisk og kulturelt så nærme hverandre at det er viktig med en helhetlig tilnærming til alkoholpolitikk og utelivsbransjen i hele region.

Samarbeidet mellom kommunene i henholdsvis *MAKS* og *Trivelig Uteliv Romerike*, forløper imidlertid nokså forskjellig. I *MAKS* har utarbeidet felles alkoholpolitiske retningslinjer (dvs. samme skjenketider og krav til skjenkesteder), og samarbeider tett om forvaltningen av alkoholloven generelt. Gjennom *MAKS* samarbeider de også om konkrete tiltak og kontroller gjennom en felles

arbeids/prosjektgruppe. De to kommunene i *Trivelig Uteliv Romerike*, er på den annen side mer selvstendige i det konkrete og daglige arbeidet med satsningen. Eksempelvis bruker Skedsmo en variant av prikkbelastningssystemet, mens Ullensaker ikke gjør det. Kommunene samarbeider ikke om kontrollvirksomheten, men benytter to ulike vakselskaper til gjennomføring av disse. Skedsmo gjennomfører også åpne kontroller med veiledning, mens Ullensaker per dags dato ikke benytter denne metoden ved kontroller.

5.2.2 Politiets rolle

Politiet har en sentral rolle i satsningen i alle kommunene, og ett samarbeidsprosjekt - *Trivelig Uteliv Romerike* – er initiert av og ledes av politiet. Initiativet kom på bakgrunn av ordensproblematikk og utelivsrelatert vold i kommunen(e). Basert på dette tok politiet initiativ overfor kommunen(e) til et mer utstrakt samarbeid for å redusere problemene og skape et roligere og mer ryddig uteliv. Politiet har en svært sentral rolle både som gjennomfører og som prosjektleder for satsningen/samarbeidsprosjektet.

Alle kommunene oppgir å samarbeide tett med politiet, og at dette har vært et hovedfokus i arbeidet med satsningen. Imidlertid ser man tydelige forskjeller i graden av samarbeid og koordinering mellom kommune og politi hvis man sammenligner de ulike kommunene som inngår i kartleggingen. Alle satsningene har ambisjoner om å ha jevnlig samarbeidsmøter som i hovedsak går ut på koordinering mellom kommune, politi og bransje. Kartleggingen finner at det er kun én kommune, på kartleggingstidspunktet, som ikke har noen klar struktur knyttet til gjennomføring av slike samarbeidsmøter. Årsaken oppgis å være utskiftninger i personalet. At samarbeidet særlig mellom politiet og kommunen oppleves som personavhengig, er noe som flere av kommunene fremhever som en mulig utfordring. Vi vil komme tilbake til hvordan de ulike aktørene vurderer samarbeidet under.

Mange kommuner oppgir at der de tidligere (dvs. før satsningen begynte) bare hadde kontakt med politiet ved sjekk av vandel, har de nå jevnlig og god kontakt med politiet. Dialogen går også utover møter og planlagte treffpunkter – man tar direkte kontakt med hverandre ved behov. Dette gjelder spesielt i mindre kommuner der alle kjenner alle, og barrierene for å ta kontakt oppleves som lave. Sitatet under kan illustrere politiets deltagelse i samarbeidet:

«Vi er inne på flere felter. Har vært informasjonsmøter for bransjen. Da er vi inne i forbindelse med planlegging og gjennomføring, deltar som foredragsholdere, bestemmer tema osv. (..)Involverer også politiet på bevilgningsspørsmål, men også dialog rundt praksis og håndtering. Ser at politiet og skjenkekontroll kan gi innspill til kommunen nå. Mye mer dialog rundt enkeltsteder og enkeltinnehavere» (representant fra politiet)

STAD-modellen nevnes av både politi og kommunalt ansatte i flere casekommuner som svært viktig for arbeidet med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* i de ulike kommunene. Flere av politiets representanter som er intervjuet har vært på studietur og kurs i Stockholm for å se hvordan politiet der arbeider forebyggende for å hindre overskjenking og alkoholskader. Fokuset i STAD-modellen har vært på samarbeid, kontroll og opplæring for å forebygge alkohol og narkotikaproblemer, men STAD handler også mer generelt om en metodisk tilnærming til forebyggende politiarbeid. Flere av representantene fra politiet intervjuet i kartleggingen, fremholder at metodikken er svært effektiv og at man arbeider etter denne i større eller mindre grad. Flere av informantene, både fra politiet og kommunen, fremhever at det har ført til at politiet i større grad arbeider forebyggende og at politiet har mer fokus på dialog og veiledning.

Politiets rolle har slik endret seg fra en tradisjonell rolle der man ble tilkalt ved behov, til å være en aktiv part med fokus på tilstedeværelse og forebygging av kriminalitet og ordensforstyrrelser. Fra å kjøre rundt i sentrum og observere fra bil, er de nå aktivt med i bybildet, inne på utesteder og deltagende på kontroller eller i løpende dialog med utelivsbransjen.

5.2.3 Utelivsbransjen rolle

Samarbeidet med utelivsbransjen har i mange kommuner gått fra å være ikke-eksisterende til et aktivt samarbeid på noen få år. Gjennom kartleggingen fremkommer det at kommunen alltid har hatt kontakt med utelivsbransjen i forbindelse med utstedelse av vandel for behandling av søknader om bevilninger samt ved gjennomføring av kontroller, men dialogen var da fokusert på de nevnte tema og foregikk kun mellom kommunens saksbehandler og bevillingshaver. I alle case-kommunene er utelivsbransjen nå med som en sentral aktør som deltar på møter både for bransjen som helhet og mer koordinerende møter med politiet. De fleste kommuner gjennomfører, eller planlegger å gjennomføre, kurs i *Ansvarlig Vertskap*, og her er representanter fra utelivsbransjen en sentral aktør i både planlegging og gjennomføring.

Kommunen oppgir at utelivsbransjens rolle har endret seg fra en ofte mer passiv mottager av innspill og tiltak fra kommunens side, til å delta i prosesser og beslutninger som vedgår deres daglige drift. Enkelte av kommunene oppgir også at utelivsbransjen i større grad enn tidligere etterspør kurs og informasjon fra kommunen.

Utelivsbransjen kunne tidligere oppleve kommunen som en streng forvalter av alkoholloven, der «mindre feiltrinn» kunne medføre at de mistet skjenkebevillingen. Dette oppleves annerledes i dag, siden de nå er en mer aktiv deltaker i samarbeidet.

Utelivsbransjen opplever selv at de, av mange, har blitt sett på som en useriøs bransje med mange useriøse aktører som kun er ute etter økonomisk gevinst⁴³. Flere informanter forteller imidlertid at bildet av bransjen har blitt mer nyansert etter at satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* startet og man ble bedre kjent på tvers. Utelivsbransjens engasjement i samarbeidet og manges fokus på å gjøre utelivet triveligere, har medført at de andre aktørene i kommunen og i politiet har et mer nyansert bilde på utelivsbransjen. Imidlertid fremstår det fortsatt som en utfordring at utelivsbransjen i mange tilfeller ikke er organisert, og dette medfører at det kan være vanskelig å samle dem om et felles standpunkt og at de ikke har noen felles talsperson. I et flertall av kommunene som inngår i kartleggingen har man løst dette ved at en representant fra utelivsbransjen taler på vegne av hele utelivsbransjen. Flere opplever det også som utfordrende å få alle i utelivsbransjen på banen. Sitatet under illustrerer viktigheten av å ha en erfaren og engasjert person som representant:

«Da (ved kurs i *Ansvarlig vertskap*) har jeg ansvaret for å involvere bransjen. Jeg kjenner dem godt og går fra plass til plass og inviterer, så vi har hatt god oppslutning. Det er ikke nok å sende mail til gjengen der, de må få det rett i ansiktet og helst purres samme dag» (representant fra utelivsbransjen)

Flere fremhever at det kan være utfordringer å inkludere drivere av skjenkesteder med utenlandsk bakgrunn. Hvorfor enkelte ikke deltar aktivt i samarbeidet, har vi lite kjennskap til. Imidlertid ser det ut til at det kan skyldes språkutfordringer, høy utskifting av personale, eller at kommunen ikke klarer å kommunisere hva som er hensikten med å delta i et slikt samarbeid.

5.2.4 Øvrige aktører

Utover kommune, politi og bransje viser kartleggingen at flere ulike aktører er involvert i arbeidet med satsningen i de ulike kommunene. I den utøvende delen av satsningen og dens økt fokus på kontroll, er selvsagt kontrollvirksomhetene en sentral aktør. De fleste har, som tidligere nevnt, satt ut kontrollvirksomheten til en ekstern aktør. Det fungerer for de fleste på en tilfredsstillende måte, men kan i noen tilfeller føre til en viss grad av ansvarsfraskrivelse når det gjelder opplæring av kontrollører og selve gjennomføringen av kontroller.

En annen sentral aktør i satsningen på *Ansvarlig alkoholhåndtering*, er Kompetansesenteret for Rus (KoRus). Som tidligere nevnt har flertallet av satsningene blitt initiert av KoRus og kommu-

⁴³ Sissel C. Trygstad et al "Arbeidsforhold i utelivsbransjen", Fafo-rapport 2014:02

nene har mottatt stimuleringsmidler fra dem for å komme i gang med arbeidet. Flertallet av kommunene gjennomfører kurs i *Ansvarlig vertskap*. Det er KoRus som står for deler av innholdet og ofte gjennomføring av disse kursene. KoRus oppleves som en viktig støttespiller, rådgiver og sentral aktør i satsningen «Ansvarlig alkoholhåndtering».

I én kommune er Arbeidstilsynet et fast medlem av satsningen på ansvarlig alkoholhåndtering. I andre kommuner trekkes ulike tilsyn og etater som for eksempel Mattilsynet, skattevesen, tollvesen, brannvesen og kemner inn ved behov eller ved mer omfattende kontroller. Viktigheten av å synliggjøre det tverrfaglige samarbeidet understrekes av flere kommuner da et slikt samarbeid oppleves å ha en god, forebyggende effekt som vil kunne bidra til å øke seriøsiteten i utelivsbransjen.

Som beskrevet i kapittel 3 har politikerne det formelle, overordnede ansvaret for at alkoholloven etterfølges i kommunen. Kommunestyret og formannskap har imidlertid stor delegasjonsmyndighet, og kartleggingen viser at i flertallet av kommunene er størsteparten av ansvaret delegert til administrasjonen, via rådmannen, til saksbehandlere og fagansvarlige.

At politikerne i stor grad har delegert vekk det daglige, operative ansvaret for alkoholloven, får implikasjoner for i hvilken grad man klarer å ha en ansvarlig og helhetlig alkoholpolitikk- og alkoholforvaltning i kommunene. I flere av kommunene som inngår i kartleggingen opplever kommuneadministrasjonen at politikerne har liten kunnskap om alkohollovens muligheter og plikter, og lite kunnskap om hvordan alkoholpolitikken uløselig er knyttet til folkehelseaspektet. Det fører, i følge flere informanter, til at de er usikre på om politikerne evner å ta konsekvente avgjørelser som bidrar til en helhetlig alkoholpolitikk. Flere fremhever også at det er utfordrende å formidle kunnskap om alkoholens skadevirkninger til politikere, og at det kan bidra til at man ikke evner å føre en helhetlig politikk.

Kartleggingen viser imidlertid også, at politikerne selv føler at de er tilstrekkelig involvert i arbeidet; de deltar på møter og får jevnlig informasjon/rapporter om salgs- og skjenkebevillinger, avvik og eventuelle inndragninger.

Et argument for å delegere forvaltningen av alkoholloven til administrasjonen, er at administrasjonen er kommunens faginstans. Administrasjonen forvalter alkoholloven på bakgrunn av faglige vurderinger. Én av politikerne intervjuet i forbindelse med kartleggingen, fremhever at det er viktig at politikerne i kommunen har full tillit til administrasjonen og deres arbeid med forvaltning av alkoholloven når ansvaret er delegert. Det understrekes at det er viktig at politikerne er oppdatert og informert om hva som skjer, men at man bør holde en slik avstand at administrasjonen får arbeidet med forvaltningen uten utidige innblanding fra politikerne. Det knytter seg særlig til politikernes innblanding i administrasjonens avgjørelser. Avgjørelsene kan i slike tilfeller bli politiserte og i liten grad bunne i faglige vurderinger.

Andre aktører som har vært omtalt av informantene er Politirådet og Fylkesmannen. Det varierer imidlertid i hvilken grad disse er involvert og hvilken rolle de spiller i satsningen i de ulike kommunene. I de kommunene Politirådet spiller en rolle, er dette ofte en overordnet rolle som mottager av informasjon eller orienteringer om det arbeidet som gjøres, eventuelt om utviklingen i voldsstatistikk fra politiets side. I de kommunene man har SLT-koordinator ser det ut til at politirådene har en mer aktiv rolle siden SLT-koordinatoren ofte er deltaker i politirådet (sekretærfunksjon). I den grad SLT-koordinator har en rolle i satsningen på *Ansvarlig alkoholhåndtering* kan dette bidra til mer fokus på satsningen i politirådet. I én kommune som har SLT-koordinator som deltar aktivt i satsningen og i politirådet, fremkommer det at man benytter dette som et aktivt fora for å diskutere alkoholpolitikk.

«Vi har et samarbeid generelt med politiet gjennom politirådet, som er knyttet opp mot SLT-arbeidet (...). Politirådet har diskutert alkoholpolitikk aktivt, det er en sentral sak der. Dette arbeidet er knyttet opp mot trygge bysamfunn, trygghets-

vandring, det å tilrettelegge byen for å minske muligheten for kriminalitet etc. Det har vært mye engasjement rundt dette. Vi har hatt trygghetsvandring (politi og kommuneledelse) for å se hvordan byen ser ut på nattestid» (representant fra kommuneadministrasjon)

Hovedinntrykket er likevel at Politirådet ikke spiller noen aktiv rolle i arbeidet med ansvarlig alkoholhåndtering. Imidlertid kan dette skyldes at de informantene som inngår i kartleggingen ikke deltar i politirådet. Politirådet inkluderer i hovedsak kommunens administrative og politiske ledelse, samt ledelsen i politiet. Disse inngår i mindre grad som informanter i denne kartleggingen. Det kan være en årsak til at informantene mangler kjennskap om hvorvidt alkoholpolitikk tas opp i politirådet eller i hvilken grad dette er et prioritert område for politirådet. Sitatene under kan illustrere oppfattelsen av politirådets rolle:

«Jeg vet ikke hva de holder på med, men tviler på at det er ruspolitisk.» (skjenkeansvarlig, kommune)

«Dette rådet lever sitt eget liv. Jeg vet ikke agendaen på slike møter. Gitt antall møter kan det ikke være særlig mange saker som dette rådet berører» (politiker)

Fylkesmannen er både ankeinstans for inndragninger av skjenkebevillinger og skal være en rådgiver for kommunen knyttet til forvaltning av alkoholloven. Ingen av kommunene som inngår i kartleggingen nevner at de benytter Fylkesmannen som en rådgiver knyttet til forvaltning av alkoholloven.

Enkelte av kommunene fremhever at det har forekommet situasjoner hvor de blir overprøvd av fylkesmannen i klagesaker. Noen er kritiske til dette da de mener at Fylkesmannen kun ser på det juridiske i saken uten å se helheten og situasjonen ute i den aktuelle kommunen.

Figuren under oppsummerer hvilke ulike aktører som er/kan være involvert i arbeidet med satsningen i kommunene i kartleggingen.

Figur 5-1: Aktører som er/kan være involvert i arbeidet med satsningen «Ansvarlig alkoholhåndtering» i kommunene

- Arbeidstilsynet
- Mattilsynet
- Skattevesen
- Tollvesen
- Brannvesen
- Kemner
- Rådmann
- Representant i rådmannens stab eller virksomhetsleder/rådgiver i avdeling helse- og sosial eller lignende
- SLT-koordinator
- Rus-koordinator
- Lensmann
- Ordfører eller annen politisk representant
- Fylkesmannen
- NHO
- KoRus

5.2.5 Informantenes vurdering av samarbeid og koordinering

Flertallet av kommunene oppgir at man hadde minimalt med samarbeid og dialog med politi og utelivsbransje utover det nødvendige (som for eksempel sjekk av vandel etc.) før satsningen ble iverksatt. Gitt det lave nivået på samarbeid og koordinering før satsningen, så skal det ikke så mye til før samarbeidet oppleves som svært godt. Funnene fra kartleggingen viser imidlertid at alle informantene/casekommunene opplever at samarbeidet har blitt betydelig bedre gjennom arbeidet med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*. Dette gjelder både samarbeidet internt i kommunen, men ikke minst gjelder dette samarbeidet mellom kommunen og politiet.

De aller fleste kommunene opplever at man nå har løpende kontakt og dialog med politiet, og at terskelen for å ta kontakt er blitt mye lavere. Man har fått bedre innsikt i hverandres arbeidsoppgaver og viser således større forståelse for hvordan man jobber og tenker rundt utformingen av ulike tiltak.

Flere informanter, fra både politi og kommune, fremhever imidlertid at samarbeidet oppleves som svært personavhengig. Det har, blant annet, fått implikasjoner når ansatte har sluttet, og det ikke har vært noen til å overta rollen og arbeidet han/hun har gjort. Det illustrerer hvor sårbart samarbeidet kan være, hvis satsningen mangler forankring. I én av kommunene har det vært utskiftninger fra både kommunens og politiets side. Det har medført at det har blitt gjennomført få aktiviteter og møter over en lengre tidsperiode. Det er altså flere som fremhever at enkeltpersoners engasjement er svært viktig for at satsningen skal lykkes.

Flere kommuner evaluerer samarbeidet og de tiltakene som er igangsatt løpende eller ved årets slutt. En kommune har utarbeidet en egen evalueringsrapport der de gjennomgår situasjonen før og etter iverksetting av satsningen, mens andre har dette på agendaen mot slutten av året (før ny års-/handlingsplan skal utarbeides).

I flertallet av kommunene opplever også utelivsbransjen samarbeidet som mye bedre, samt at forståelsen for deres utfordringer har blitt større. I et flertall av kommunene ser vi likevel at utelivsbransjen er «underordnet» kommune og politi i samarbeidet. Utelivsbransjen kommer ikke bort fra at det er de som skal sjekkes og kontrolleres av kommune og politi, og at det er de som blir ansvarliggjort når uheldige episoder forekommer i forbindelse med overskjenking og andre forhold relatert til utesteder. Sitat som kan illustrere utelivsbransjens opplevelse:

«Jeg mener samarbeidet er generelt godt, men synes det renner litt ut i sanden. Føler at vi står alene, det er få som møter og få som tar tak i ettertid. Det skjer lite ut over det å innkalle til møter.» (representant fra utelivsbransjen)

5.3 Tiltak igangsatt gjennom satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*

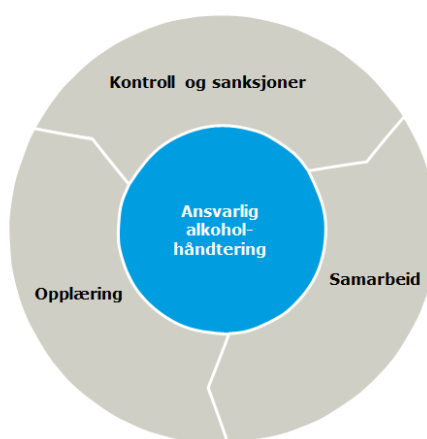
I denne delen av kapittelet vil vi gi en beskrivelse av tiltak som er igangsatt og/eller implementert i kommunen som en del av satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*.

Helsedirektoratet vektlegger tre sentrale elementer i satsningen som må tillegges vekt og spille sammen i innsatsen. Det er samarbeid, opplæring, og kontroll og sanksjon (multikomponenttiltak). I tillegg vil lokale forhold, slik som utfordringsbildet når det gjelder uteliv og alkohol, påvirke fokuset i satsningen i de ulike kommunene. Kommunene er ulike på mange områder, eksempelvis når det gjelder antall innbyggere, antall skjenkesteder og politisk styring. Det medfører at de tiltak som er igangsatt er av ulik karakter ut fra hva som har vært innretning på satsningen i den enkelte kommune.

Vi har forsøkt å kategorisere de ulike tiltakene etter hva som er formålet med tiltaket. Vi har tatt utgangspunkt i de elementene som har vært hovedmålet med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, nemlig å styrke samarbeid, opplæring og kontroll. Under beskrives derfor tiltak for å bedre samarbeidet, tiltak for å øke kompetansen hos ulike aktører og tiltak for å styrke kontroll og sanksjoner. I tillegg beskrives andre type tiltak som eksempelvis går mer direkte på å hindre overskjenking og utelivsrelatert vold. Hva som er mål og hva som er middel i denne sammenhengen vil derfor gå over i hverandre. Tiltak som er igangsatt med mål om å styrke samarbeidet vil eksempelvis også være et middel for å redusere overskjenking og utelivsrelatert vold. Tiltakene som presenteres under vil derfor kunne ha flere formål. Vi har likevel forsøkt å kategorisere tiltakene under det formålet vi mener er mest hensiktsmessig. Tiltakene som presenteres utgjør ikke en uttømmende liste.

Helsedirektoratet vektlegger altså at satsningen må omfatte samarbeid, opplæring, og kontroll og sanksjoner, og at disse tre elementene må være i balanse – illustrert ved figuren under.

Figur 5-2: Elementer i «Ansvarlig alkoholhåndtering»



I det påfølgende skal vi redegjøre for ulike tiltak igangsatt innen for de tre hovedområdene, samt andre områder.

5.3.1 Tiltak for bedre samarbeid

Kartleggingen viser at det er satt i gang flere ulike tiltak for å bedre samarbeidet mellom ulike aktører. Enkelte tiltak retter seg mot å bedre dialog og samarbeid mellom kommunen og utelivsbransjen. Andre handler om å legge til rette for næringsinteresser. Enkelte tiltak knytter seg også

til å styrke samarbeid og koordinering internt i kommunen og mellom kommune og politiet. I et flertall av tiltakene vektlegges det at målet har vært å sikre felles problemforståelse og mål.

Bedre samarbeid har i de aller fleste kommuner blitt initiert ved å opprette nye arenaer for å møtes. Det er både bransjetreff for ledere og ansatte på utestedene, og treff med et mer tverrfaglig fokus der politiet også deltar. På disse møtene utveksler man informasjon og erfaringer, samt planlegger tiltak knyttet opp mot konkrete arrangement som oppleves som utfordrende, og som trenger økt innsats fra utelivsbransjen eller politiet.

I én av kommunene i kartleggingen, er det blitt opprettet en egen samarbeidsavtale mellom kommune og politi om forebyggende arbeid. Både arbeidet/prosessen med å utarbeide avtalen og selve dokumentet, blir av aktørene i kommunen fremhevet som et godt utgangspunkt for samarbeid mellom kommunen og politiet. Avtalen og prosessen med å utarbeide den, bidro til forventnings- og rolleavklaring mellom aktørene.

I enkelte av kommunene som inngår i kartleggingen har aktørene som er involvert i arbeidet med *Ansvarlig alkoholhåndtering* gjennomført en «trygghetsvandring»⁴⁴ i sentrum på kveldstid i helgen. I eksempelboksen under beskrives hvordan én av kommunene i kartleggingen gjennomførte en slik vandring som et tiltak knyttet til ansvarlig alkoholhåndtering.

Eksempel: Trygghetsvandring

I én av kommunene deltok både politirådet i kommunen (rådmann, lensmann, ordfører og SLT-koordinator), folkehelsekoordinator, representant fra taxinæringen, tjenesteansvarlig for drift og anlegg, representant fra skjenkenæringen og representant fra oppvekst og kulturavdelingen på vandringen. 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) avdekke behov for fysiske endringer og 4) bidra til å øke rus- og kriminalitetsforebyggende hensyn jf. plan og bygningsloven. Trygghetsvandringen blir fremhevet av informantene i kommunen 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 i sentrum, i etterkant er det 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.

I andre kommuner har kommunens representant og ansvarlig for satsningen med *Ansvarlig alkoholhåndtering* vært med på flere kontrollrunder på kveldstid i helgene. Hensikten har vært å utveksle erfaringer knyttet til hvilke utfordringer kontrollørene opplever, samt bedre dialog og samarbeid mellom kommune og kontrollører. Tiltaket fremheves som svært vellykket og noe som ønskes videreført.

Det arrangeres, i et flertall av kommunene, egne møter mellom de som er ansvarlig for behandling av skjenkesaker og sanksjoner i kommunen og politiet. Formålet med slike møter, er å sikre informasjonsutveksling mellom politi og kommune knyttet til eksisterende bevillingshavere. Denne formen for informasjonsutveksling skjer også ofte i mer uformelle fora.

⁴⁴ Tiltaket med Trygghetsvandring er for øvrig foreslått i KRÅD, «Tryggare nærmiljø – Ei handbok om kriminalitetsforebygging og fysiske omgivelser.

5.3.2 Tiltak for å øke kompetansen hos ulike aktører

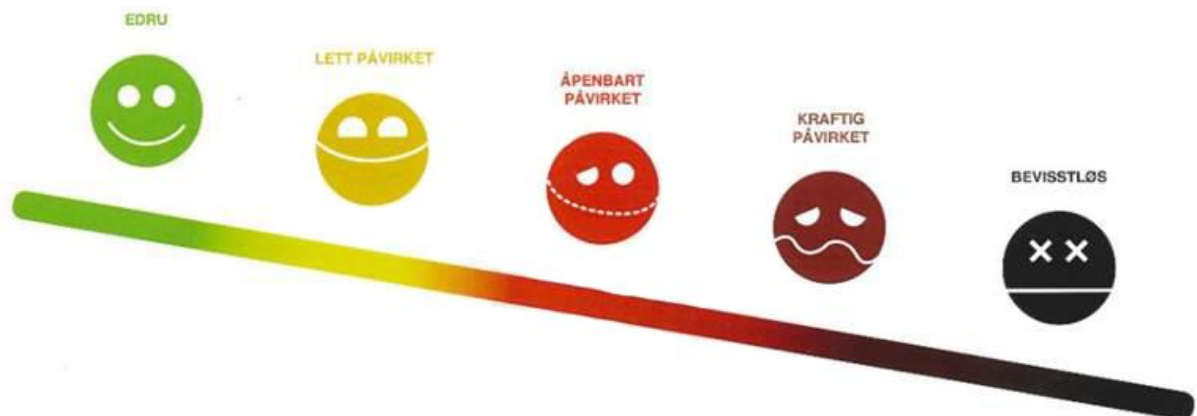
Opplæringstiltak kan involvere og øke kompetansen på et mer overordnet nivå blant sentrale aktører i satsningen, eksempelvis gjennom informasjonsmøter der arbeidet med *Ansvarlig alkoholhåndtering* gjennomgås. Under eksemplifisert med bilde fra informasjonsmøte i samarbeidsprosjektet *Trivelig uteliv Romerike*:



Mer konkret kan opplæringen være direkte rettet mot en gitt aktør. Kurs i *Ansvarlig Vertskap* er et viktig tiltak når det gjelder å øke kompetansen i utelivsbransjen. Kurset tilpasses de som jobber på og/eller driver et skjenkested, og stadig flere kommuner setter gjennomføring av kurset som vilkår for skjenkebevilling (for leder/stedfortreder). 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.

Når det gjelder overskjenking og definisjonen av «åpenbart påvirket», har Helsedirektoratet laget en framstilling av de ulike gradene av alkoholpåvirkning. Denne framstillingen skal være en hjelp til å vurdere om en gjest er åpenbart påvirket eller ikke. Mange utesteder bruker denne «alkoholtrappen» aktivt siden det kan være svært vanskelig å si hvorvidt en person er for påvirket til å få servering eller ikke. Flere steder benytter også dørvakter disse symbolene aktivt for å avgjøre om noen er åpenbart påvirket og om de bør nektes adgang til utestedet. Flere informanter i kartleggingen mener at man i løpet av de siste årene har fått en mer omforent forståelse for hva «åpenbart påvirket» betyr. Flere i politiet opplever at det har skjedd noe positivt både med ordensvakter og kontrollører når det gjelder å tolke dette begrepet mer på linje med det politiet gjør.

Figur 5-3: Grader av alkoholpåvirkning



Mange opplever altså at denne fremstillingen er nyttig, og at den sammen med den skjønnsmessige vurderingen gjør det lettere å ta korrekte avgjørelser. Samtidig etterlyses det enda mer informasjon på dette feltet – hva er «åpenbart påvirket»? Det fremstår fortsatt som uklart for enkelte og det oppgis at det kan være svært vanskelig å avgjøre i en konkret situasjon. Noen har foreslått at Helsedirektoratet kan utarbeide videosnutter som bedre viser hva som kjennetegner de ulike trinnene.

Kartleggingen viser at tiltak for å øke kompetansen/opplæring i hovedsak har vært rettet mot utelivsbransjen, herunder styre og stedfortreder, øvrige ansatte og ordensvakter. Det har ikke vært fokus på ekstra opplæring av verken saksbehandler/skjenkeansvarlig i kommunene eller av deltagerne fra politiet. Som beskrevet i kapittel 3 (3.1.1 Organisering, kapasitet og kompetanse) oppgir flere informanter at de ikke har tilstrekkelig fagkompetanse på området. Saksbehandlerne kan delen av alkoholloven som omfatter deres arbeidsoppgaver, men utover det kan kompetansen være utilstrekkelig. Heller ikke i politiet er det avsatt ressurser til opplæring innen feltet, og det oppleves ofte heller ikke som nødvendig – sitatet under kan illustrere dette:

«Politiet kontrollerer forholdsvis enkle ting. Trenger ikke kurs for kontroll av mindreårige eller overskjenking» (politi)

På den annen side er både kommune og politi aktive deltagere i de møter og kurs som holdes, og får slik økt kompetanse om både lovverk og satsningen for øvrig.

I enkelte av kommunene som inngår i kartleggingen bidrar politiet i opplæringen av dørvakter og utestedene knyttet til hvordan de skal avdekke åpenbart berusede personer og forhindre overskjenking og utelivsrelatert vold. I én av kommunene deltar representant fra politiet blant annet på personalmøter hos vekterselskaper og utelivsbransjen.

Gjennom MAKS-samarbeidet har det også blitt satset på å øke kompetansen til ordensvaktene. Politiet har tett dialog med vaktsselskapene som har ordensvakter på utestedene og bedriver opplæring blant annet på vaktsselskapenes personalmøter. Ordensvaktene har også aktivt tatt i bruk Helsedirektoratets «alkoholtrapp» og får veiledning av politiet i hvordan man skal tolke og forstå de ulike begrepene.

Når det gjelder tiltak for å øke kunnskapen i befolkningen, har enkelte kommuner utviklet eget informasjonsmaterieil. Materieilet kan være både informasjonsbrosjyrer, skilting og plakater. Formålet med materieilet er å spre informasjon om satsningen i utelivsbransjen, blant dørvakterne og til publikum.

Eksempel: Tiltak for å spre informasjon om «Ansvarlig alkoholhåndtering»

Gjennom MAKS-samarbeidet er det utviklet eget informasjonsmaterieII knyttet til satsningen. Materiellet har bestått i både informasjonsbrosjyrer, skilter og plakater. Informasjonsmateriellet har vært rettet mot utelivsbransjen, ordensvakter og publikum. Informanter fra MAKS satsningen opplever at det har vært svært nyttig å rette informasjonen også mot publikum. MAKS uteliv har også vært omtalt i lokalpresse. Det oppleves som nyttig å formidle formålet med satsningen til publikum for å øke forståelsen for tiltakene som er iverksatt. Det oppgis at man i starten av satsningen opplevde en økning i antallet ordensforstyrrelser når man satte i verk tiltak for å nekte overstadig berusede personer inngang til utestedene. Personer som ble nektet inngang, reagerte med sinne og ordensforstyrrelser. I dag har antallet ordensforstyrrelser sunket betraktelig. Det settes i sammenheng med at MAKS har kommunisert budskapet i satsningen til publikum og at det har bidratt til økt forståelse for iverksatte tiltak. Bildene under er eksempler på plakater som henger utenfor utestedene i Fredrikstad, Sarpsborg og Hvaler.



5.3.3 Tiltak for å styrke kontroll og sanksjoner

Hvordan kommunene jobber med kontroll og sanksjoner, er tidligere beskrevet i kapittel 3. En sentral del av satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* går ut på å styrke denne delen av forvaltningen, eksempelvis økt og/eller strengere håndheving av skjenkebestemmelsene, alkoholloven og tilhørende forskrifter.

Det økte fokuset på samarbeid i satsningen medfører i denne forbindelse at man i større grad gjennomfører kontroller der flere aktører deltar i kontrollvirksomheten. Flere kommuner oppgir at de selv har deltatt i kontroller, og ikke minst spiller politiet en viktig rolle. Man gjennomfører i et flertall av kommunene samordnete eller spissede kontroller der flere aktører deltar, dette kan være Mattilsynet eller Skatteetaten dersom man mener at dette er hensiktsmessig.

Økt samarbeid medfører også at utelivsbransje og kontrollører har en tettere dialog med politiet, som på sin side er mer synlige, både ute på gaten og inne på utesteder. Det har en klart forebyggende effekt, og både politi og utelivsbransje forteller om roligere forhold etter at samarbeidet startet. Dette gjelder for alle casekommunene involvert i denne kartleggingen.

I flertallet av kommunene oppgis det at man nå i større grad enn tidligere, benytter seg av dialog under kontrollene. I lys av det økte samarbeidet oppleves det som en naturlig utvikling for mange – man kan ikke gå fra dialog og samarbeid på dagtid til ren kontrollvirksomhet på kveldstid.

At fokus på sanksjoner kan sette begrensninger for samarbeid og dialog med utelivsbransjen, er imidlertid noe flere av kommunene er svært opptatt av. Flere informanter uttrykker skepsis knyttet til at økt fokus på sanksjoner og et mer rigid system vil føre til at den gode dialogen med utelivsbransjen forvitrer. Samtidig har kommunen etter forvaltningsloven, veiledningsplikt. Dialog med bevillingshavere bør derfor kunne la seg gjennomføre samtidig som kommunen utfører kontroller og ilegger sanksjoner i henhold til bestemmelsene i alkoholloven.

En kommune har, som omtalt i kapittel 3, valgt å gå helt bort fra «kontrollregimet» og kun operere med dialog i sin kontrollvirksomhet. Dette medfører at kontrollørene tar direkte kontakt med ansvarlig på utestedet dersom avvik oppdages og man diskuterer saken der og da. Kontrollørene kan ved behov gi utestedet veiledning i hvordan de løser eventuelle problemer. Rapporter til kommunene skrives bare dersom avvikene er av en viss alvorlighetsgrad.

Et konkret eksempel på et tiltak innen kontroll, er «Ordensvakttiltaket» som er gjennomført i MAKS-samarbeidet. Tiltaket har hatt som målsetting å sikre kvalitetskontroll av ordensvakter samt bidra til kompetansebygging.

Eksempel: Ordensvakttiltaket

Allerede i 2009 begynte kommunene, som nå inngår i MAKS-samarbeidet, arbeidet med å kvalitetssikre og heve kompetanse blant dørvakter. Politiet hadde lenge sett det som en utfordring av dørvakter ikke bidro positivt til utemiljøet og at de i enkelte tilfeller virket konfliktøkende snarere enn konfliktdepende. Flere hadde selv kriminell bakgrunn. Innledningsvis ble det utført en systematisk gjennomgang av alle som arbeidet som dørvakter 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.

Tiltaket oppgis å ha vært svært vellykket. Gjennom tiltaket har man fått vekk personer med tidligere kriminell forhistorie og tilknytning til rusmiljøer. Bråk og voldsepisoder mellom dørvakter og publikum har som følge av det, avtatt betraktelig i omfang. Ordensvaktene oppleves i dag å samarbeide godt med politiet og fungerer slik noen omtaler dem som «politiets forlengede arm». Det oppgis at utdannede og kvalitetssikrede, dørvakter kan ha en forebyggende og konfliktdepende effekt dersom de anvender dialog i konfliktløsning, istedenfor makt og opptrapping av konflikter. Det oppgis videre at ordensvaktene i dag aktivt benytter eksempelvis «alkoholtrappen» og er bevisst sin rolle knyttet til å nekte personer som er åpenbart påvirket inngang til utestedene. Politiet arbeider fortsatt aktivt med kompetanseheving blant dørvakter. Politiet deltar ved enkelte anledninger på vekturfirmaenes personalmøter for å bidra med kompetanseheving og for å sikre godt samarbeid.

I perioden har det også kommet nye regler om ordensvakter. Fra 1. april 2012 ble ordensvakter underlagt Lov om vaktvirksomhet. Utestedene kunne fra 2012 ikke lenger ha egne dørvakter. Det ble innført krav om utdanning. Dette oppgis også å ha bidratt positivt til utviklingen.

Ett sentralt virkemiddel som også er med på å styrke kontrollaspektet, er kurs i *Ansvarlig vertskap* (som beskrevet over). Her gjennomgås ofte skjenkebestemmelser og andre forhold i alkoholoven, det medfører at de ansatte ved skjenkestedene i større grad klarer å håndtere utfordrende situasjoner på egenhånd.

Vurdering av brudd på alkoholoven, herunder alvorlighetsgrad med tilhørende sanksjoner, er et vanskelig område for mange saksbehandlere/skjenkeansvarlige i kommunene som inngår i kartleggingen. Et flertall har fått delegert myndighet fra rådmann til å ta avgjørelser når det gjelder reaksjoner på dette området, men det er vurderinger som oppleves som vanskelige for mange. På det tidspunkt datainnsamlingen ble gjennomført var endringene i alkoholoven ikke vedtatt, det vil si at det ikke forelå et standardisert prikkbelastningssystem. Enkelte kommuner hadde sin lokale variant av et slikt prikkbelastningssystem, mens andre har etterlyst et slikt system.

«Vi har hatt det (prikkbelastningssystem) lokalt i den siste perioden. Det var etterspurt fra bransjen fordi man ville ha en større grad av forutsigbarhet og at det

skulle være mindre skjønn og mer tydelighet på konsekvenser for overtredelser»
(politikere)

Eksempel: prikkbelastningssystem

Enkelte kommuner har et prikkbelastningssystem der graden av alvorlighet på brudd avgjør hvor mange prikker man får. En av kommuner innførte dette systemet etter modell fra Stavanger i 2010. Her blir brudd på alkoholoven eller dens forskrifter inndelt i 3 grupper:

Mindre alvorlige brudd (eksempelvis mangler alkoholfrie alternativer eller brudd på reklame bestemmelser), 1 prikk

Alvorlige brudd (eksempelvis alkohol medbringes utenfor godkjent skjenkeareal eller manglende oppfølging av kurs i ansvarlig vertskap), 2-3 prikker

Svært alvorlige brudd (eksempelvis skjenking/salg ut over tillatt skjenketid/salgstid eller brudd på kravet om politigodkjente dørvakter), 4-8 prikker

Det er ulike reaksjoner på systemet. Utelivsbransjen reagerer i noen tilfeller negativt på innføringen av dette systemet da det kan oppleves som en innstramming av regelverket. Saksbehandlere og skjenkeansvarlig i kommunen opplever derimot at det er lettere å etterleve regelverket når man kan følge dette systemet.

Fra og med 1.1.2016 innføres et nasjonalt prikkbelastningssystem⁴⁵, nærmere bestemt standardiserte reaksjoner for ulike typer overtredelser. Endringene skal tydeliggjøre kommunenes ansvar for å reagere ved brudd på bevillingsvilkårene, og sikre likebehandling av bevillingshavere.

5.3.4 Andre typer tiltak

Utover tiltak under hovedsatsningsområdene, har kommunene iverksatt en rekke ulike tiltak som går mer direkte på å redusere overskjenking eller redusere utelivsrelatert vold (herunder episoder som fører til vold).

Å ha et godt, fullverdig tilbud av alkoholfrie drikkevarer fremheves som et viktig tiltak i én av kommunene som deltok i kartleggingen. Et av de større utestedene i kommunen opererer blant annet med en «slipsknutegaranti»: «Det vil si at knuta holder seg på plass, hele kvelden, for de som ønsker det». I tillegg til de mer vanlige alkoholfrie alternativene er de opptatt av å vise bredden i tilbudet og reklamerer med gode alkoholfrie drinker.



⁴⁵ Se Prop. 58 L (2014-2015)

Flere kommuner gjør en ekstra innsats i forbindelse med julebordsesongen. Man koordinerer seg og setter inn ekstra tiltak der det behøves. En kommune har det de kaller «Julebordstiltakene».

Eksempel: julebordstiltakene

Her deltar kommunen, SLT-koordinator, drosjenæringen, representanter for restaurantnæringen, natteravner og politiet. Opplegget er å legge en god plan for gjennomføring av julebordsesongen. Et konkret tiltak er at frivillige står ved de mest brukte taxiholdplassene der de koordinerer køen og deler ut boller og kaffe. De har gjennomført det i mange år, og effekten er god; de har færre voldsepisoder i julebordsesongen enn ellers i året.

Et tiltak som er gjennomført i flere kommuner, er at kiosker, kebabsjapper o.l. ikke får ha lenger åpent enn utestedene. Dette forhindrer at folk samler seg foran/i kø foran stedene og at uheldige, voldsrelaterede episoder oppstår.

Som nevnt tidligere, da vi beskrev tiltaket «trygghetsvandring», er det flere kommuner som har endret på bybildet som et kriminalitetsforebyggende tiltak. Hensikten er å gjøre bybildet mer oversiktlig for politi og andre aktører. Slike endringer kan innebære økning i belysningen, kutte ned beplantning og å stenge gater for biltrafikk.

Tabell 2 oppsummerer oversikt over tiltakene som er igangsatt i de ulike kommunene som en del av satsningen «Ansvarlig alkoholhåndtering».

Tabell 2: Oversikt over tiltak

Tiltak for å...					
... bedre samarbeid	... øke kompetansen	... styrke kontroll og sanksjoner	... spre informasjon om satsningen i lokalmiljøet	... redusere overskjenking	... redusere utelivsrelatert vold
Bransjetreff	Kurs i Ansvarlig vertskap	Samordnede kontroller med andre tilsynsmyndigheter	Merking av utestedene som inngår i <i>Ansvarlig alkoholhåndtering</i>	Ikke servere store kvanta den siste timen	Lyse opp byen
Nettverksmøter	Bruk av HDIRs «alkoholtrapp»	Tettere samarbeid mellom kontrollører og politiet	Informasjonsmateriell og bruk av plakater og skilt	Fokus på alkoholfri servering	«Julebordstiltakene»
Samarbeidsavtaler	Politiet deltar på personalmøter (vekterselskaper og hos utelivsbransjen)	Kommuner som har satt inn 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
Trygghetsvandring	Eget utviklet informasjonsmateriell	Mer spissede kontroller			Gjøre om gå-gate
Ansvarlig for skjenkesaker i kommunen har selv deltatt på kontroller		«Ordensvakttiltaket» i MAKS			Differensierte åpningstider
Møte mellom politiet og ansvarlig for skjenkesaker i kommunen		Lokale prikkbelastningssystem			Trygghetsvandring
					Matservering stenger samtidig som servering av alkohol «Ordensvakttiltaket»

6. UTFORDRINGER OG SUKESSEFAKTORER FOR Å LYKKE MED EN ANSVARLIG ALKOHOLHÅNDBLING

Vi vil i dette kapittelet diskutere de viktigste implikasjonene av funnene som er presentert i de foregående kapitlene, og redegjøre for vår vurdering knyttet til hvilke forhold som fungerer som henholdsvis suksessfaktorer og utfordringer for å lykkes med *Ansvarlig alkoholhåndtering*.

Vi vil igjen understreke at det i denne drøftingen ikke er mulig å skille kommunenes generelle forvaltning av alkoholloven fra det konkrete arbeidet som gjøres gjennom satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*. Kommunene i kartleggingen arbeider mer eller mindre strukturert med satsningen, og i hvilken grad de lykkes med å forvalte alkoholloven på en helhetlig måte, og hva som oppleves å være utfordringer og suksessfaktorer for arbeidet, vil derfor være påvirket av hvordan man har arbeidet med satsningen.

Før vi presenterer våre vurderinger knyttet til hva som fremstår som suksessfaktorer og utfordringer for arbeidet, vil vi kort drøfte av hva som ligger i begrepet ansvarlig alkoholhåndtering.

6.1 Alkoholpolitikk i skjæringspunktet mellom næring og helse

Som redegjort for innledningsvis, ligger alkoholpolitikk på mange måter i skjæringspunktet mellom næringspolitiske- og helsemessige hensyn. På den ene siden, bidrar utelivsbransjen til inntekter til lokalsamfunnet og til gode opplevelser for innbyggere og besøkende i kommunen. På den andre siden, er alkohol og utfordringene knyttet til dette rusmiddelet, en trussel for folkehelsen. Å balansere de næringspolitiske hensynene opp mot helseaspektet, er derfor viktig. Balansen mellom de ulike hensynene, er, etter det Rambøll vurderer, det som utgjør essensen i en ansvarlig alkoholhåndtering.

Ansvarlig alkoholhåndtering handler ikke om å gjøre det vanskelig for utelivsbransjen å drive sin virksomhet. Det handler heller ikke om å gjøre alkohol utilgjengelig for folk. En ansvarlig alkoholpolitikk handler derimot om trygghet og folkehelse gjennom lokal forvaltning av alkoholpolitikken. Det skal oppleves som positivt å besøke restauranter og skjenkesteder, og det skal oppleves som positivt å jobbe på disse stedene. Alkoholloven og de mulighetene kommunene har til å tilpasse, blant annet, bevillingspolitikken til lokale forhold, er ment å bidra til at kommunene kan utøve en ansvarlig alkoholhåndtering som legger til rette for et trygt og hyggelig uteliv og en god folkehelse.

I denne kartleggingen er det, som vi vil komme tilbake til, flere informanter som opplever at næringspolitiske hensyn ofte vil trumfe hensynet til helseaspektet og en forsvarlig alkoholhåndtering i enkeltsaker. Dette kan for eksempel gi seg utslag i at politikere eller andre beslutningstakere ikke gjennomfører sanksjoner mot «viktig» skjenkesteder i kommunen, på tross av at det gjennom kontroll er avdekket til dels grove brudd på alkohollovens bestemmelser. Flere informanter opplever at hensynet til næringspolitikk ofte blir brukt som argument for hvorfor man ønsker å føre en såkalt «liberal alkoholpolitikk». Flere fagpersoner som er intervjuet, og flere informanter i kommunene, opplever imidlertid at de næringspolitiske gevinstene av å føre en liberal politikk når det kommer til for eksempel antall skjenkesteder i en kommune og krav knyttet til skjenkebevilling, ikke nødvendigvis medfører de gevinstene enkelte ser for seg. En mer helhetlig forvaltning av alkoholloven, vil i det lange løp tvert i mot medføre gevinster som også kommer utelivsbransjen til gode. Følgende sitat illustrerer dette:

«At næring blir satt opp mot helse er en misforståelse som kommunene må komme over. De må løfte kvaliteten [i utelivsbransjen], sette et skjenketak og ha fokus på bedre kvalitet på kontroll, dialog og samarbeid. Slik får man et rikere og tryggere uteliv» (KoRus)

Det må presiseres at bare et fåtall av de informantene vi har intervjuet i denne kartleggingen bruker begrep som folkehelse eller helsepolitikk. Alle de ti kommunene har fokus på at salg og skjenking skal foregå innen for ordnede rammer, at forbruk bør begrenses og at utelivet skal være trygt for alle aktører, men de bruker ikke eksplisitt disse begrepene når de redegjør for satsningen «Ansvarlig alkoholhåndtering» og hvilke målsetninger de har med denne.

Med utgangspunkt i denne forståelsen av hva en ansvarlig alkoholhåndtering er, vil vi i de neste avsnittene redegjøre for henholdsvis suksessfaktorer og utfordringer for å lykkes med en ansvarlig alkoholhåndtering i kommunene.

6.2 Sukcessfaktorer for arbeidet med en ansvarlig alkoholhåndtering

Med utgangspunkt i redegjørelsene for hvordan arbeidet med den generelle forvaltningen av alkoholloven og satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* er organisert i kommunene i kapittel 4 og 5, samt vår vurdering av hva en ansvarlig alkoholhåndtering er, vil vi i de neste avsnittene trekke frem forhold som Rambøll vurderer å fungere som suksessfaktorer for å lykkes med dette arbeidet. Det er igjen viktig å presisere at vi opplever 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.

6.2.1 Forankring i planverk

Hvorvidt kommunene lykkes med satsningen spesielt, og en ansvarlig og helhetlig forvaltning av alkoholloven generelt, avhenger av hvordan dette er forankret i kommunens planverk, og hvordan planverket benyttes som et verktøy i praksis.

Kommunene som har arbeidet systematisk med utarbeidelse av planverk knyttet til alkoholpolitikken, og som har etablert tydelige koblinger mellom alkoholpolitikken og folkehelsepolitikken, anser det som en suksessfaktor for hvorfor de har lykkes med en forsvarlig og helhetlig forvaltning av alkoholloven. Flertallet av kommunene som inngår i kartleggingen har utarbeidet en alkoholpolitisk handlingsplan, og det fremheves som viktig for at man sikrer kontinuitet og prioritering av arbeidet med forvaltningen av alkoholloven.

Etter vår vurdering er det imidlertid ikke tilstrekkelig at arbeidet er forankret i kommunens planverk. Det er like viktig om, og eventuelt hvordan, denne politikken faktisk konkretiseres i de alkoholpolitiske retningslinjene, og hvordan bevillingssystemet utøves i praksis. Enkelte av kommunene som inngår i kartleggingen har tydelige handlingsplaner eller årsplaner knyttet til arbeidet med forvaltning av alkoholloven, og med konkretisering av hvilke tiltak som skal gjennomføres når og av hvem. Et slikt planverk, hvor kommunens politikk på alkoholområdet er operasjonalisert i konkrete tiltak og føringer, fremstår som en suksessfaktor for å få til en helhetlig alkoholhåndtering i kommunene.

Når det gjelder satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* spesielt, fremstår forankring av arbeidet i satsningen i egne planer, som en suksessfaktor for dette arbeidet. I kapittel 5 fremkommer det at det er ulikt i hvilken grad satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, er forankret i planverket, men enkelte av kommunene som har lykkes særlig godt har forankret satsningsarbeidet både i den alkoholpolitiske handlingsplanen og i egne arbeidsplaner. I planene knyttet direkte til satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, har enkelte kommuner definert en tydelig målsetting for arbeidet, og inkludert samarbeidsavtaler med de ulike aktørene. Det er viktig blant annet for å sikre kontinuitet, en helhetlig satsning og at arbeidet blir prioritert. Dette gjelder ikke bare for kommunene - også politiet bør inkludere målsettinger for dette arbeidet i sine handlingsplaner. En slik forankring av satsningen og innholdet i arbeidet, fremstår som en viktig suksessfaktor for å lykkes med arbeidet.

Forankring av arbeidet i kommunens planverk

Forankring av kommunens retningslinjer knyttet til alkoholpolitikk, arbeidet med å drive en helhetlig alkoholpolitikk, og arbeidet med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* i kommunens planverk, fremstår som en suksessfaktor for å lykkes med dette arbeidet. Å inkludere klare referanser til folkehelseperspektivet og sammenhengen mellom tilgjengelighet, totalkonsum av alkohol og skadevirkninger i planverket, fremstår som viktig. Også en konkretisering av satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* i egne planer hos kommune og politi, er en viktig suksessfaktor for å sikre kontinuitet og prioritet av dette arbeidet.

6.2.2 Forankring blant politikere og i ledelsen

Kommunene som har arbeidet aktivt med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, anser forankring, både på høyere administrativt nivå og på politisk nivå, som avgjørende for å lykkes med arbeidet. Forankring i politisk og administrativ ledelse anses blant annet som en suksessfaktor da det kan ha direkte betydning for prioritering av feltet og hvor mye resurser som avsettes til forvaltning og oppfølging av alkoholloven. Forankring i politisk ledelse fremheves først og fremst som viktig for å sikre at politikerne får kunnskap om skader relatert til alkohol, både samfunnsmessige og individuelle, og hvordan kommunen kan benytte bevillingssystemet til å redusere tilgangen til alkohol og dermed redusere totalforbruket og omfanget av alkoholrelaterte skader. Forankring i administrativ ledelse i kommunen bidrar til å sikre forståelse for hvorfor arbeidet med forvaltningen av alkoholloven bør prioriteres, noe som videre er svært viktig for å sikre kontinuitet i, og ikke minst ressurser avsatt til, dette arbeidet.

Arbeidet knyttet til satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* baserer seg på et tett samarbeid mellom kommune, politi og utelivsbransje. Som vi har vært inne på tidligere fremhever et flertall av informantene at samarbeidet oppleves som personavhengig og at det kan være sårbart ved utskiftninger blant aktørene som deltar i samarbeidet. Med bakgrunn i dette vurderer vi at forankring i ledelsen i kommunen, samt i politiets ledelse, er viktig for å sikre kontinuitet i arbeidet og at arbeidet fortsatt prioriteres ved utskiftninger. På den annen side henger kommunenes opplevelse av det å lykkes, tett sammen med personlig engasjement og viljen til å samarbeide. Enkeltpersoner bidrag for å lykkes med arbeidet skal derfor ikke undervurderes. Vi mener likevel at forankring er viktig for å hindre at arbeidet blir for avhengig av enkeltpersoner.

Forankring av arbeidet blant politikere og i ledelsen

Kartleggingen viser at forankring i både politisk og administrativ ledelse i kommunen er en faktor som i stor grad vil påvirke i hvilken grad kommunene lykkes med en helhetlig forvaltning av alkoholloven, samt hvordan kommunen lykkes i arbeidet med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*. 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.

6.2.3 Tydelig oppgavefordeling og organisering

Det fremkommer i kartleggingen at kommunene har organisert forvaltningen av alkoholloven på ulike måter. Variasjonen knytter seg blant annet til kommunestørrelse, i hvilken grad politikerne

har delegert myndighet i bevilningssaker til administrasjonen, og hvor i kommuneadministrasjonen arbeidet er organisert.

Også når det gjelder satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* ser vi at organiseringen varierer mellom de ulike kommunene som inngår i kartleggingen. Variasjonen knytter seg blant annet til om det er kommunen eller politiet som er ansvarlig for/leder satsningen, hvem/hvilken avdeling i kommunen som er involvert, og om satsningen er organisert som et eget prosjekt eller om arbeidet med den inngår i den ordinære driften.

Selv om det er ulike løsninger når det kommer til organisering og oppgavefordeling, er det, etter vår vurdering en suksessfaktor å ha en planlagt og gjennomtenkt oppgavefordeling knyttet til arbeidet med forvaltningen av alkoholloven og arbeidet med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*. Det fremkommer som viktig å ha en klar struktur på *hvem* som skal inngå i samarbeidet, og hvilke *oppgaver- og ansvarsområder* de ulike samarbeidspartnerne skal ha. Hvilke *arenaer* som skal benyttes for samarbeid og utveksling av erfaringer, er også sentralt.

Kartleggingen viser videre at kommunene som har lyktes med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, i mange tilfeller har startet arbeidet som et konkret prosjekt. Dette oppleves som en suksessfaktor for å lykkes.

Tydlig oppgavefordeling og organisering

For satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* fremstår det som sentralt å ha en klar organisering av satsningen i en startfase. *Hvem* skal inngå i samarbeid, *ansvars- og oppgavefordeling* for de ulike aktørene som skal delta, 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.

6.2.4 Kapasitet hos aktørene

Videre er det helt sentralt at aktørene involvert, både i den generelle forvaltningen av alkoholloven og i arbeidet med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*, har ressurser avsatt til å arbeide med det. KoRus, som er en svært sentral aktør på rusfeltet, opplever at kommunene har svært ulik kapasitet knyttet til arbeidet med forvaltning av alkoholloven. Det er på mange måter naturlig at det er variasjoner i kapasitet avsatt til arbeidet med å forvalte alkoholloven, da forhold som kommunestørrelse og antall skjenkesteder, varierer mellom kommunene. Små kommuner med få skjenkesteder har i flere tilfeller kun én saksbehandler med en liten del av sine arbeidsoppgaver knyttet til arbeidet med forvaltningen av alkoholloven. I større kommuner er det egne avdelinger/enheter med flere ansatte som arbeider på heltid med det.

Uavhengig av størrelsen på kommunen, er det imidlertid sentralt at det er avsatt *nok* ressurser til arbeidet med forvaltningen av alkoholloven. Arbeidet med en helhetlig og ansvarlig alkoholhåndtering krever samarbeid og koordinering av mange instanser i kommunen. Det er tidkrevende arbeid som det er viktig at prioriteres i møte med kravene knyttet til ordinær drift. I de kommunene som lykkes med en ansvarlig og helhetlig alkoholhåndtering har aktørene kapasitet til å se ut over de «ordinære driftsoppgavene», som å vurdere søknader om skjenkebevilning og følge opp kontroller. I de samme kommunene er det også avsatt egne ressurser i politiet til å følge opp satsningen og samarbeidet med kommunen. Kapasitet hos de involverte aktørene fremstår derfor som en viktig suksessfaktor for å lykkes med en ansvarlig alkoholhåndtering.

Kapasitet hos aktørene

Kommunens kapasitet, både til å følge opp den ordinære forvaltningen av alkoholloven, samt følge opp samarbeid og koordinering med politi og bransje, fremstår som en viktig suksessfaktor for å lykkes med en ansvarlig alkoholhåndtering.

6.2.5 Lokal tilpasning av innholdet i arbeidet

Kartleggingen viser at det er flere ulike måter å arbeide med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* på, Rambøll opplever at det ikke nødvendigvis finnes én riktig måte eller en «gullstandard» for hvordan kommunene bør utføre arbeidet. Bakgrunnen er at det fremkommer som svært sentralt at satsningen tilpasses lokale forhold. Hvilket fokus som legges til grunn i den lokale satsningen, må tilpasses forhold som kommunestørrelse, antall skjenkesteder og kommunens utfordring relatert til alkohol og andre rusmidler. Flere av kommunene i kartleggingen har fokusert på å redusere overskjenking og utelivsrelatert vold, da det fremstod som et stort problem i den enkelte kommune. Andre kommuner har valgt et annet fokus i sin satsning. Eksempelvis har en av de mindre kommunene i kartleggingen rettet arbeidet i satsningen mot mer generell (rus)forebygging blant barn og unge, da det er en viktigere problemstilling i det lokale utfordringsbildet.

Lokal tilpasning av innholdet og fokuset i satsningen, samt organiseringen av arbeidet, er viktige suksessfaktorer for å lykkes både med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* og med den helhetlige forvaltningen av alkoholloven i kommunen.

Lokal tilpasning av innholdet i arbeidet

Utfordringene kommunene står ovenfor når det gjelder rusmidler, varierer. Det er derfor nødvendig at forvaltningen av alkoholloven og arbeidet med satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* tilpasses de lokale forholdene. Det gjelder både utformingen av den konkrete bevillingspolitikken, organiseringen av forvaltningen av alkoholloven i kommunen, samt innholdet og fokuset i satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering*.

6.3 Utfordringer for arbeidet med en ansvarlig alkoholhåndtering

De foregående avsnittene har redegjort for våre vurderinger knyttet til det som fremstår som suksessfaktorer for at kommunene skal lykkes med en ansvarlig alkoholhåndtering generelt, og satsningen *Ansvarlig alkoholhåndtering* spesielt. I de neste avsnittene vil vi trekke frem de faktorene som fremstår som utfordringer for kommunenes arbeid.

6.3.1 Politisk styring av fagfeltet

Flere informanter opplever at forholdet mellom ideologi og fag, og mellom politikk og administrasjon, utgjør en utfordring for å lykkes med ansvarlig alkoholhåndtering. I enkelte av kommunene i utvalget, er deler av forvaltningen av alkoholloven politisk styrt; formannskapet eller annet politisk organ tar stilling til både om en skjenkebevillingssøknad skal innvilges og i andre tilfeller om det skal gjennomføres sanksjoner.

Det er spesielt knyttet til gjennomføring av sanksjoner at enkelte av informantene opplever at politikere i enkeltsaker tar andre avgjørelser enn det kommunens retningslinjer tilsier og/eller det administrasjonen anbefaler. Også representanter fra KoRus trekker frem dette som en utfordring i mange kommuner.

Enkelte fagpersoner på området, mener det burde vært et større fokus på nettopp forholdet mellom fag og politikk i forvaltningen av alkoholoven. En måte å løse utfordringene på, vil være å delegere beslutningsmyndighet for sanksjoner til kommuneadministrasjonen i større grad. Det fremheves at det vil styrke den faglige dimensjonen, og bidra til at forvaltningen av alkoholoven i den enkelte kommunen samsvarer med det sentralt gitte rammeverket for dette.

Politisk styring av fagfelt

Politisering av forvaltningen av alkoholoven synes i flere tilfeller å hindre en enhetlig forvaltning av alkoholoven. Flere informanter opplever at politikere tar andre avgjørelser enn det kommunens retningslinjer tilsier, og/eller det administrasjonen i kommunen anbefaler, særlig når det kommer til avgjørelser knyttet til gjennomføring av sanksjoner. Det kan oppleves som en utfordring for en ansvarlig alkoholhåndtering i kommunene.

- 6.3.2 Manglende utnytting av alkoholovens virkemidler
Funn fra kartleggingen viser at et flertall av kommunene har en kortere skjenketid enn lovens maksimaltid som er klokken tre. Ut over det anser kommunene de andre restriktive tiltakene som alkoholoven legger opp til, som differensiering av skjenketid og adgang til å sette en øvre grense for antallet skjenkebevillinger, som lite egnede. Som vi har vært inne på tidligere, er det kun én av kommunene i kartleggingen som har differensierte skjenketider, og ingen av kommunene har per dags dato en øvre grense for antallet skjenkebevillinger. Når det gjelder adgangen til å sette vilkår for bevilling, finner kartleggingen at det i flertallet av kommuner settes vilkår om at styrer eller stedfortreder skal ha kurs i *Ansvarlig vertskap* (innen ett år etter bevilling), men at det følges opp i varierende grad.

Med bakgrunn i overnevnte anser vi at kommunen i liten grad utnytter alkoholovens mulighet til lokal tilpasning av bevillingssystemet. Det er imidlertid viktig å påpeke at enkelte av kommunene har prøvd ut differensiering av skjenketider, men har opplevd dette som lite hensiktsmessig. Rambøll opplever likevel at den manglende utnyttingen av forebyggingspotensialet i alkoholoven utgjør en barriere for å lykkes med en helhetlig og ansvarlig alkoholhåndtering.

For at man skal lykkes med å utnytte alkoholovens virkemidler, er det avgjørende at kommunene besitter god kompetanse på alkoholoven og mulighetene som ligger i den. I tillegg er det viktig med kunnskap om hva som er utfordringene i den enkelte kommune når det kommer til alkohol og uteliv. Dersom skjenking av mindreårige er et gjennomgående problem må det igangsettes tiltak knyttet til å motvirke det spesielt. Hvis det er utelivsrelatert vold som er det største problemet, er det viktig at bevillingspolitikken utformes på en måte som tar tak i problemet, for eksempel ved å differensiere på skjenketider.

Manglende utnytting alkohollovens virkemidler

Kommunene synes i liten grad å utnytte alkohollovens virkemidler når det gjelder utformingen av et lokalt tilpasset bevillingssystem. I alkoholloven er det spesifisert at kommunene *skal* tilpasse forvaltningen av alkoholloven til lokale forhold. Rambøll vurderer at flere kommuner i større grad vil lykkes med en ansvarlig alkoholhåndtering, dersom bevillingssystemet i større grad tilpasses lokale forhold.

6.3.3 Manglende kapasitet og juridisk kompetanse

Kartleggingen viser at det varierer i hvilken grad de utvalgte kommunene besitter juridisk kompetanse på saksbehandlernivå. Enkelte av saksbehandlerne uttrykker usikkerhet når det gjelder behandling av avvik og ileggelse av sanksjoner, og at dette er en barriere for at man opplever å lykkes med arbeidet. I tillegg er det flere saksbehandlere som har arbeidet med salgs- og skjenkebevillinger som en liten del av stillingen, noe som medfører at man ikke har kapasitet til å gjøre en grundig nok oppfølging og kontroll.

Også flere representanter fra KoRus fremhever at manglende kapasitet og juridisk kompetanse kan være et hinder for en ansvarlig forvaltning av alkoholloven.

Forvaltningen av alkoholloven og mulighetene for lokal tilpasning av den, forutsetter at kommunene har både tilstrekkelig kapasitet og tilstrekkelig juridisk kompetanse på fagfeltet. Deltagelse i de tidligere omtalte saksbehandlernetverkene, kan være av stor betydning for å øke kommunenes kompetanse på alkoholloven.

Manglende kapasitet og juridisk kompetanse

Enkelte kommuner i kartleggingen har verken tilstrekkelig kapasitet eller juridisk kompetanse knyttet til arbeidet med forvaltningen av alkoholloven. Det oppleves som en utfordring for en ansvarlig og helhetlig alkoholhåndtering.

6.3.4 Kommunene har for mange hatter

Kartleggingen viser at flertallet av kommunene har samlet ansvaret for forvaltningen av alkoholloven i én instans. Det fremheves av aktørene som viktig, da man kan samle kompetansen om alkoholloven på ett sted. Det kan også bidra til at man kan frigjøre større kapasitet til arbeidet. Samtidig er det flere informanter som opplever det som utfordrende at kommunene, og ofte samme person i kommunen, sitter med flere «hatter» når det kommer til forvaltningen av alkoholloven. I de fleste kommuner er både innvilgelse av bevillinger og gjennomføring av sanksjoner, plassert i samme avdeling, og det er ofte samme person som arbeider med dette. Å veksle mellom disse ulike rollene, fremheves som utfordrende. Én av kommunene i kartleggingen skiller seg imidlertid ut fra resten, da de har delt arbeidet med sanksjoner og rådgivning ovenfor bransjen, i to ulike avdelinger. Begrunnelsen for det, er nettopp at de ønsker å skille på rollen som veileder i forbindelse med innvilgelse av søknader og selve gjennomføring av sanksjoner.

Kommunens mange roller i arbeidet med forvaltning av alkoholloven, er en av utfordringene som trekkes frem av flere informanter, både av sentrale aktører som arbeider med forebygging av alkoholrelaterte skader og kommunene selv.

«... Kommunen har for mange hatter. De er både bevilger, kontrollør og skal gi sanksjoner» (KoRus).

«Det er vanskelig for kommunen å balansere dette med kontroll og rådgivning» (KoRus).

Enkelte sentrale aktører tar til orde for at politiet burde hatt en mer formell rolle knyttet til kontroll og sanksjoner, og at kommunen først og fremst burde ha ansvar for opplæring og rådgivning av utelivsbransjen. Kommunene kunne da sluppet «kontroll av seg selv», noe flere opplever som en problematisk blanding av roller.

Kommunene har for mange «hatter»

Flere av informantene i kommunene opplever det som utfordrende at kommunen både har ansvaret for å utforme bevilningssystemet, vurdere søknader og gi skjenkebevilling, kontrollere utelivsbransjen og utføre sanksjoner. I tillegg skal kommunene ha en rådgivende og opplærende funksjon overfor utelivsbransjen. Rollekonflikt oppleves av mange som en utfordring for å drive en helhetlig og ansvarlig alkoholhåndtering.

6.4 Avsluttende anbefalinger

Avslutningsvis vil vi, basert på funn og vurderinger i kartleggingen, komme med noen anbefalinger til kommuner som ønsker å starte med satsingen *Ansvarlig alkoholhåndtering*.

Flertallet av kommunene i denne kartleggingen har hatt bistand fra KoRus i forbindelse med oppstart, og gjennomføring, av satsingen. Dette fremstår som viktig, da KoRus har lang erfaring og god kompetanse på å bistå kommunene i dette arbeidet. Rambøll anbefaler derfor at kommuner som ønsker å starte opp med satsingen tar kontakt med KoRus, og får hjelp til å iverksette satsningen.

Flere av de utvalgte kommunene 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 kommunegrensene der man har felles regionale utfordringer knyttet til alkohol. Det anses også som nyttig, fordi man kan dele på arbeidsoppgavene knyttet til drift av satsningen og dele kompetanse på tvers. Kommunene i kartleggingen som har inngått interkommunale samarbeid, er kommuner av en relativt stor størrelse. Vi anser at slikt samarbeid også kan være nyttig for mindre kommuner, særlig gjelder det av hensyn til små fagmiljøer. Kommuner som vurderer å starte en satsning på *Ansvarlig alkoholhåndtering*, bør i samråd med KoRus vurdere om det er hensiktsmessig å inngå samarbeid med nærliggende kommuner.

Videre fremstår det som hensiktsmessig at man i en startfase organiserer satsningen som et prosjekt. Erfaringer fra kommuner som har lyktes med satsingen, tyder på at det gir arbeidet en tydelig forankring som er nødvendig innledningsvis. Her vil også etablering av en fast prosjektgruppe bestående av representanter fra kommunen, politiet og utelivsbransjen være av stor viktighet. I en slik gruppe må roller og ansvarsfordeling være avklart. I flertallet av kommunene i denne kartleggingen, er det en representant fra kommunen som har ansvaret for satsingen. Det er den mest hensiktsmessige organiseringen siden det er kommunene som forvalter alkoholloven.

Det bør også, i startfasen konkretiseres hva som skal være målsetningen med satsingen og hva som er prosjektgruppens mandat. Arbeidet bør operasjonaliseres gjennom eksempelvis å utarbeide en liste over samarbeidsarenaer, møteplasser og konkrete tiltak.

Kartleggingen viser at det på overordnet nivå, er opplevelsen av samarbeidet mellom de ulike aktørene som fremheves som spesielt viktig og nyttig. Godt samarbeid og overensstemmelse om målene man ønsker å oppnå, er forutsetninger for at man klarer å gjennomføre ulike tiltak i kommunen. Vår vurdering er at gode samarbeidsarenaer, er svært viktig for at man skal lykkes. Kurs i *Ansvarlig vertskap* står sentralt i alle de involverte kommunene – ikke bare som et opplæringstiltak, men også som en viktig møteplass og samarbeidsarena. Vi vil derfor anbefale at kurs i *Ansvarlig Vertskap* gjennomføres.

Som redegjort for tidligere i kapittelet, er det viktig at målsettingene i satsingen og de konkrete tiltakene er tilpasset den lokale situasjonen i kommunen. For å få det til er det avgjørende å kartlegge rusmiddelsituasjonen i kommunen. En slik kartlegging, og en beskrivelse av det i for eksempel den alkoholpolitiske handlingsplanen, gir et godt grunnlag for å utforme målsettingene og de konkrete tiltakene til satsingen *Ansvarlig alkoholhåndtering*. I tillegg til å forankre satsingen i kommunens alkoholpolitiske handlingsplan, bør det også utarbeides en egen handlingsplan for arbeidet med satsingen *Ansvarlig alkoholhåndtering*.

Når satsingen er godt etablert, og samarbeidet mellom de ulike aktørene fungerer, kan arbeidet fases inn i det ordinære arbeidet med forvaltning av alkoholloven og slik bidra til en styrking av den.

Tabell 3: Oppsummering av anbefalinger

- 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 prosjektgruppe bestående av representanter fra kommune, politi, utelivsbransje og evt. andre samarbeidspartnere
- Målsetningen med satsingen bør konkretiseres, og arbeidet bør operasjonaliseres i en handlingsplan
- Kurs i *Ansvarlig Vertskap* bør gjennomføres
- Satsingen bør forankres i kommunens alkoholpolitiske handlingsplan