

Bergljot Baklien og Unni Krogh

# **Proessen, planen og politikken – Rusmiddelpolitiske handlingsplaner**

SIRUS Rapport nr. 2/2011  
Statens institutt for rusmiddelforskning  
Oslo 2011

Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) ble opprettet 1. januar 2001 som en sammenslåing av Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning (SIFA) og dokumentasjonsseksjonen og biblioteket i Rusmiddeldirektoratet. SIRUS har som formål å utføre og formidle forskning og dokumentasjon omkring rusmiddelspørsmål, med særlig vekt på samfunnsvitenskapelige problemstillinger. Instituttet er også kontaktpunkt for Det europeiske narkotikaovervåkningscenteret i Lisboa, EMCDDA.

Copyright SIRUS

Oslo 2011

ISBN 987-82-7171-362-1 (trykt)

ISSN 978-82-7171-363-8 (PDF)

ISSN 1502-8178

SIRUS

Pb. 565 Sentrum

0105 Oslo

Besøksadresse: Øvre Slottsgate 2B

Telefon: 22 34 04 00

Fax: 22 34 04 01

E-post: [sirus@sirus.no](mailto:sirus@sirus.no)

[www.sirus.no](http://www.sirus.no)

Design og grafisk produksjon:

07 Gruppen 2011

[www.07.no](http://www.07.no)

# Forord

Helsedirektoratet har bedt SIRUS om å gjøre en kvalitativ undersøkelse av kommunale rusmiddelpolitiske handlingsplaner. Intensjonen var en studie som tar kommunenes perspektiv og som får fram de kommunale erfaringene. Et igangværende paraplyprosjekt, Kommunenes forebyggende arbeid på rusmiddelfeltet – rammebetingelser og forvaltning av rusmiddelpolitiske virkemidler, har gitt rammen for studien. Denne rapporten presenterer resultatet som bygger på data fra åtte kommuner.

Bergljot Baklien har vært prosjektleder og Unni Krogh prosjektmedarbeider. Begge har foretatt informantintervjuer og annen datainnsamling. Bergljot Baklien har i hovedsak ført rapporten i pennen med bidrag fra Unni Krogh.

Vi vil takke for den store velviljen vi har møtt i kommunene og alle de byråkrater, fagfolk og politikere som har brukt av sin tid til intervjuer. Takk også for at vi har fått delta som observatører på flere arbeidsmøter, kurs, avspark- og dialogmøter. Til slutt en takk til Øystein Skjælaaen og Astrid Skatvedt for nyttige innspill til rapporten.

Oslo, juni 2011

Bergljot Baklien og Unni Krogh



# Innhold

Forord .....	3
Sammendrag .....	7
<b>1 Bakgrunn, problemstillinger og metode</b> .....	<b>11</b>
1.1 Bakgrunnen og prosjektet .....	11
1.2 Problemstillinger .....	12
1.3 Metode .....	14
1.3.1 Valget av kommuner .....	14
1.3.2 Datakilder .....	16
1.3.3 Analysemetoder .....	18
1.4 Gangen i rapporten .....	19
<b>2 Planprosessen</b> .....	<b>20</b>
2.1 Å lage en ny plan .....	20
2.1.1 Hvorfor, begrunnelser og motivasjon .....	20
2.1.2 Rulleringer og nye planer .....	22
2.1.3 Mandatet .....	23
2.2 Begynnelsen, avspark og andre åpningstiltak .....	24
2.3 Planprosesser tar tid .....	27
2.4 Arbeidsgruppene .....	31
2.4.1 Gruppene settes sammen på ulikt vis .....	31
2.4.2 Gruppesammensetning og konflikt .....	34
2.4.3 Deltakernes handlingsrom .....	36
2.5 Prosjektlederfunksjonen er viktig .....	37
2.5.1 Kompetanse og legitimitet .....	37
2.5.2 Nettverk og plassering .....	39
2.6 Politikerne – innenfor eller utenfor .....	41
2.7 Andre deltakere i planprosessen .....	47
2.7.1 Politiet, deltaker eller bidragsyter .....	47
2.7.2 Kommunens planavdeling .....	48
2.7.3 Interesseorganisasjoner og brukere: Mellom fag og erfaring .....	49
2.8 Eksterne innspill .....	51
2.9 Læringsprosess eller gjøringsprosess, tverrsektorielt og helhetlig .....	54
2.10 Oppsummering og konklusjoner .....	57

<b>3</b>	<b>Produktet: Handlingsplanene er like og forskjellige</b>	58
3.1	Proessen har født et produkt	58
3.2	Noen lange og noen korte	58
3.3	Nasjonale rusmiddelpolitiske målsettinger, veilederens råd	60
3.3.1	Tilpasning til den lokale situasjonen	62
3.3.2	Befolkningssammensetning og bekymringer	63
3.3.3	Alkoholomsetning og konsum	64
3.3.4	Lokale kartlegginger	66
3.3.5	Spesielle problemområder	68
3.3.6	Den lokale kontekstens betydning	70
3.3.7	Forholdet mellom forebygging og omsorg	71
3.3.8	Legale og illegale rusmidler	74
3.4	Alkoholoven som forebyggingsinstrument	76
3.4.1	Tilgjengelighet av alkohol	76
3.4.2	Kontroll og sanksjoner	77
3.4.3	Bevillingspolitikkenes plass	80
3.5	Handlingsrelevans og finansiering	82
3.6	Rullering, evaluering og oppfølging	86
3.7	En kunnskapsbasert, kommunal rusmiddelpolitikk?	87
3.8	Oppsummering og konklusjoner	90
<b>4</b>	<b>Konsekvenser</b>	92
4.1	Hva skjer etterpå: Politiske prosesser	92
4.1.1	Gruppemøter og utvalgsmøter	92
4.1.2	I kommunestyret	94
4.2	Ulike aktører bruker ulike deler av planen	95
4.2.1	Politikernes plan	96
4.2.2	Fagfolkernes plan	98
4.2.3	Aktørene ser virkeligheten fra ulike ståsteder	100
4.3	Ulike konsekvenser i ulike kommuner	101
4.4	Konsekvenser av prosessen	103
4.5	Oppsummering og konklusjoner	105
<b>5</b>	<b>Proessen, produktet og politikken</b>	107
5.1	Planen som svar på et problem	107
5.2	Politikk og virkemiddelstyring	110
5.3	Det er forskjell på problemer	112
5.4	Ulike planer som møter ulike virkeligheter	114
5.5	Et lokalsamfunnsprosjekt?	116
5.6	En ambisiøs styringsrelasjon	119
	Litteratur	122
	English summary	128

# Sammendrag

Knapt tre fjerdedeler av norske kommuner har rusmiddelpolitisk handlingsplan. Våren 2009 henvendte Helsedirektoratet seg til SIRUS og ba om en kvalitativ undersøkelse om kommunale rusmiddelpolitiske handlingsplaner. De ønsket mer kunnskap om de kommunale erfaringene, om betydningen av planene og om viktige faktorer ved planprosessen.

Problemstillingen i rapporten er tredelt. For det første ser vi på planprosessen. Vi legger an en aktørfokusert tilnærming, og spør: Hvem deltar? Hvem blir forpliktet av planen, og hvem får et eierforhold til den gjennom planprosessen? For det andre ser vi på produktet, den planen som blir resultatet av prosessen. Der ser vi på form og innhold. For det tredje ser vi på hvilke konsekvenser handlingsplanene får. Blir planen fulgt opp, forplikter den, fører den til økt bevissthet og til annerledes beslutninger? Vi har valgt kommuner med planer som var slutført, eller ville bli slutført i 2008, 2009 eller 2010. Vi la vekt å få med noen kommuner der vi kunne følge prosessen, og noen som var kommet så langt at vi kunne se på hva som skjedde etterpå. Den viktigste datakilden er et stort antall kvalitative intervjuer. Der det var mulig, fulgte vi planprosessen ved deltakende observasjon på møter og samlinger. Dessuten har vi gjort dokumentanalyse av handlingsplaner og andre relevante dokumenter.

Mye tyder på at **planprosessen** er vel så viktig som selve planen i mange kommuner. Beslutningen om å lage ny rusmiddelpolitisk handlingsplan framstår noen steder som litt tilfeldig. I et par kommuner er det en automatikk i at planperioden følger bevillingsperioden. Selv om alle er opptatt av å lage noe nytt, er det ingen som begynner planarbeidet med blanke ark. Dette har de jobbet med før, og det er fagfolk som kan rusfeltet. I den grad det foreligger et mandat, er det primært rettet inn på den praktiske prosessen og gir ingen politisk retning på arbeidet.

Planprosesser tar tid, både fordi de praktiske sakene er tidkrevende, og fordi planen bør være både en demokratisk prosess, en læringsprosess og en modningsprosess. Noen planer blir til nærmest på dugnadsbasis. Utvelgelsen av deltakere til arbeids-

gruppa er en av planprosessens viktigste beslutninger fordi den får betydning for innholdet. Omsorgsdelen av den kommunale forvaltningen er ofte sterkt representert. Prosjektleder er avgjørende, både for hvordan prosessen utvikler seg og for hva slags plan man ender opp med. Valg av prosjektleder kan være et uttrykk for hvordan kommunen prioriterer det rusmiddelpolitiske arbeidet.

Det er delte meninger om politikernes deltakelse i planprosessen. De fleste steder deltok ikke politikerne i særlig grad, noe som kan ha sammenheng med at planprosessen ble sett på som en praktisk og ikke en politisk oppgave. Politiet har oftest en nokså perifer rolle. Planavdelingen deltar ofte, og bidrar til at arbeidet kan relateres til andre planer. Bruker- og pårørendeorganisasjoner er aktive deltakere i halvparten av kommunene. Den tradisjonelle avholdsbevegelsen deltok ikke. Halvparten av kommunene får bistand fra sitt regionale kompetansesenter. Hva slags bistand de mottar, varierer mye.

**Planproduktene** viser at kommunene kjenner til nasjonale mål og strategier. Men når lokale mål skal utarbeides, ser det ut til å være viktigere å ta utgangspunkt i den lokale situasjonen. Det er vanskelig å spore kunnskap eller situasjonsbeskrivelser fra NAV i planene. Få planer trakk inn lokale omsetningstall for alkohol, og der de gjorde det, kunne det føre til konflikt om tolkningen av tallene. Fem av kommunene har gjort egne spørreundersøkelser blant ungdom. Resultatene blir referert i planene, men får få konsekvenser.

Fra sentralt hold er kommunene anbefalt å ha fokus på forebygging. Men lokalt krever omsorg og annet klientorientert arbeid overfor rusmiddelmissbrukere mye oppmerksomhet. De planene som bruker minst plass på forebygging, bruker også mest plass på illegale rusmidler. Et flertall av planene legger vekt på å skape rusfrie soner og å skjerme arenaer for barn og unge. Det er store forskjeller i hvilke reaksjoner overtredelser av alkoholloven skal føre til. Inntrykket er at kommunene i liten, om enn i varierende grad, utnytter det forebyggingsredskapet som ligger i bevillingspolitikken. Alle handlingsplanene lister opp forslag til tiltak, men det er stor variasjon i de økonomiske rammebetingelsene. Noen forutsetter at det skal komme midler utenfra, mens andre vil klare seg helt uten eksterne midler. Alle planene legger opp til årlige evalueringer og oppfølginger av planene. Mange plasserer også ansvaret for evalueringen hos spesielle grupper eller komiteer. Oppfølgingen er imidlertid personavhengig og blir ofte ikke gjennomført.



Den siste problemstillingen fokuserer på **konsekvenser** og på hva som skjer etterpå. Vi ser at planprosessene skaper engasjement, økt bevissthet og kunnskap, og setter rusmiddeltemaet på dagsorden for de involverte. Vanlig saksgang er at planforslaget først behandles i det relevante politiske utvalget. I noen kommuner var dette også en fase med lobbyvirksomhet fra berørte parter. Ofte blir planforslaget drøftet i partiene. Når planen kommer til kommunestyret, skjer det ofte ganske lite. I den grad det blir debatt, dreier det seg gjerne om salgs- og skjenketider. Tiltak som gjelder omsorg og rehabilitering blir sjelden gjenstand for politisk diskusjon. Politikernes eierforhold til planen varierer mye. De som bruker den, er ofte de som finner støtte i planene for standpunkter de allerede har. Sektorpolitikere og «spesialister» som tilhører et utvalg, for eksempel for helse og omsorg, har oftere et eierforhold til planen. Praktikerne har det tydeligste eierforholdet til planene, og bruker dem aktivt. Det gjelder særlig forslag om klientrettede tiltak, men det gjelder også forebygging og forslag om organisatoriske grep.

Ulike aktører i samme kommune kan ha motstridende oppfatninger når det gjelder spørsmålet om deres handlingsplan har fått betydning, eller om den bare ligger i en skuff. Svarene er avhengig av ståstedet til den vi spør. Den viktigste forklaringen på hva som skjer med planene og forslagene til tiltak, finner vi i hvem som satt i arbeidsgruppa som laget den. Det er også viktig at planen er godt forankret i rusmiddelfeltet og fundert på en virkelighetsforståelse som deles av deltakerne. Det er ikke nødvendigvis de mest gjennomarbeidede og veldokumenterte planene som har størst gjennomslagskraft.

Sett under ett har planene neppe den store og merkbare innvirkningen på kommunal rusmiddelpolitikk som man kunne håpe på. De politiske stridsspørsmål omkring tilgjengelighet av alkohol er mange steder mer avhengig av andre ting enn av hva som står i planen. Den presumptivt rasjonelle planlogikken taper i møtet med virkeligheten. Dessuten er planen i all hovedsak ikke et ledd i en problemløsningsprosess. De lokale målene det refereres til er stort sett svært generelle. I den grad det pekes på konkrete utfordringer eller problemer, er de ofte av praktisk art.

I det hele tatt er det lite politikk både i prosessene, produktene og konsekvensene av de rusmiddelpolitiske handlingsplanene. Samtidig er det høye ambisjoner knyttet til planarbeidet og til planene. Det gjelder fra nasjonalt hold om hvordan slike planer skal kunne føre til bedre kommunal rusmiddelpolitikk. Og det gjelder blant dem som starter et planarbeid i sin kommune. Men kommuneøkonomi,

hensynet til næringsinteresser, liberale forståelsesmodeller hos en del politikere, og ikke minst tendensen til å fokusere på virkemidler heller enn på mål og visjoner, setter stramme grenser for hva som er gjennomførbart. For fremtiden er det trolig viktigere å spørre om og hvordan disse rammebetingelsene kan bedres, enn å sette enda mer inn på å hjelpe kommunene til å lage bedre planer. Det har å gjøre med endring av kultur og av normstrukturer, og er dermed et langsiktig prosjekt.

# 1 Bakgrunn, problemstillinger og metode

## 1.1 Bakgrunnen og prosjektet

Alle norske kommuner skal ha en alkoholpolitisk handlingsplan. Det er lovfestet i alkohollovens paragraf 1–7d. I merknadene til loven står det at planen bør angi hva som er målene med kommunens alkoholpolitikk og hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Merknadene sier også at planen bør konkretisere hvilke tiltak kommunen vil satse på for å nå den nasjonale målsettingen om å redusere alkoholforbruket. Det anbefales at den alkoholpolitiske planen utarbeides som en del av en helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan. I 2009 var det knapt tre fjerdedeler av alle norske kommuner som hadde en rusmiddelpolitisk plan (Skjælaaen, 2010:23). 28 kommuner hadde verken alkoholpolitisk eller rusmiddelpolitisk handlingsplan.

Helse- og omsorgsdepartementet tok for et par år siden initiativ til å styrke kommunenes arbeid med rusmiddelpolitiske handlingsplaner. I St.prp. nr 1, 2008–2009, ble det uttrykt slik (side 56): *«Helse- og omsorgsdepartementet ønsker å stimulere til økt engasjement og bevisstgjøring om rusforebygging i kommunene, samt øke kommunenes bruk av rusmiddelpolitiske handlingsplaner og øke involveringen av barn og unge»*. Som en konsekvens fikk Helsedirektoratet en øremerket bevilgning på 8 mill. kr til *«Bistand til kommuner i utarbeidelse av rusmiddelpolitiske handlingsplaner.»* (St.prp. nr 1, s. 57). Departementets tildelingsbrev til direktoratet presiserte hvordan midlene skulle brukes: *«Det skal påses at de kommuner som ikke har rusmiddelpolitiske handlingsplaner og/eller som har utfordringer knyttet til det alkoholpolitiske arbeidet, adresseres. Midlene skal i den grad det er mulig gå til kommuner med særlige utfordringer på området.»*

Direktoratet sendte det meste av ekstrabevilgningen videre til de regionale kompetansesentrene på rusfeltet (KoRus'ene). Intensjonen var at kompetansesentrene skulle styrke støtten til kommunene mht. til handlingsplaner. Selv om tildelingsbrevet

spesielt peker på at en del kommuner mangler handlingsplaner, er direktoratet mer opptatt av iverksettingen av de planene som finnes, enn å bruke ressurser på de få kommunene som ikke har. Departementet og direktoratet oppfattet det med andre ord slik at med flere og bedre rusmiddelpolitiske handlingsplaner, ville det bli en bedre, mer helhetlig lokal rusmiddelpolitikk.

Parallelt med satsningen, ønsket direktoratet å få fram forskningsbasert kunnskap om kommunale rusmiddelpolitiske handlingsplaner. De ba derfor SIRUS om å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse som skulle gi kunnskap om betydningen av planene, om viktige faktorer ved planprosessen og om hvilke anbefalinger det er grunn til å gi på bakgrunn av kommunenes erfaringer.

Direktoratets henvendelse passet godt inn i eksisterende forskningsplaner på SIRUS. Evalueringen av Regionprosjektet hadde gitt innsikt i lokalsamfunnsbasert rusmiddelforebyggende arbeid, og en årlig spørreskjemastudie hadde gjennom mange år gitt kunnskap om kommunenes forvaltning av alkoholloven (Baklien m. fl., 2007, Skjælaaen, 2010). Et igangværende paraplyprosjekt, Kommunenes forebyggende arbeid på rusmiddelfeltet – rammebetingelser og forvaltning av rusmiddelpolitiske virkemidler, ga rammen for studien av rusmiddelpolitiske handlingsplaner.

## 1.2 Problemstillinger

Det overordnede spørsmålet dreier seg altså om betydningen av de rusmiddelpolitiske handlingsplanene. Er direktoratets og departementets forutsetning om at flere og bedre handlingsplaner vil gi en annen og mer helhetlig kommunal rusmiddelpolitikk holdbar? Og hva innebærer det at handlingsplanen og rusmiddelpolitikken skal være helhetlig? I hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte skaper handlingsplanene politikk og beslutninger som fører til en endret rusmiddelpolitisk situasjon i kommunene? Hvilke *mekanismer* er det som fungerer her? Vi må også spørre: Hva er rammebetingelsene som må oppfylles for at dette skal fungere? Hva er barrierene og bremseklossene som gjør at disse prosessene noen ganger stopper opp? Eller som direktoratet har formulert det muntlig til oss: Hva er det kommunene strever med når de skal lage rusmiddelpolitiske handlingsplaner?

I konkretiseringen har vi konsentrert oss om tre aspekter ved handlingsplanene som var viktige både for direktoratet og for oss, og problemstillingene kan kategoriseres i forhold til disse. Det første er *planprosessen*, der vi legger an en aktørfokusert tilnærming, og spør: Hvem deltar? Dessuten spør vi hvem som blir forpliktet av

planen, og hvem som får et eierforhold til planen gjennom planprosessen. Vi spør også om prosessen fører til at planen forankres politisk og administrativt på flere nivåer og i flere etater. Det siste er ikke minst viktig fordi en intensjon med planene er at de skal kunne fungere som et flerskjermet redskap. Den politiske forankringen har betydning for at planen skal bli fulgt opp av politiske vedtak.

Andre problemstillinger knyttet til planprosessen er hvilken rolle de regionale kompetansesentrene spiller i utarbeidelsen av planene. En viktig del av departementets økonomiske satsning dreide seg nettopp om å styrke kompetansesentrene innsats for rusmiddelpolitiske handlingsplaner. Fra evalueringen av Regionprosjektet vet vi at det er forskjeller både i hvordan de ulike kompetansesentrene følger opp «sine» kommuner, og i hvordan kommunene benytter seg av kompetansesentrene tilbud (Baklien m.fl., 2007). En annen slags hjelp som er tilgjengelig for kommunene, er Helsedirektoratets veileder for arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan (Helsedirektoratet, 2006). Vi spør om den blir brukt og om hvilken nytte kommunene hadde av den. Og sist, men ikke minst, spør vi om hvor mye tid som settes av til planprosessen.

Den andre kategorien av problemstillinger er knyttet til *produktet*, dvs. den planen som blir resultatet av prosessen. Der ser vi på form og innhold. Vi spør om hvordan folkehelseperspektivet er ivaretatt, og hvordan planen balanserer fokuset på henholdsvis forebygging og på behandling og omsorg. Spesielt ser vi på planens handlingsorientering, dvs. om de legger opp til konkrete tiltak, og gjerne også prissetter dem og sier hvem som har ansvar for gjennomføringen. Siden bevillingspolitikken og kommunenes forvaltning av alkoholoven kan være et viktig forebyggingsredskap, ser vi på hvilken plass det får i planene. En egen delproblemstilling er å se på både Helsedirektoratets veileder og kompetansesentrene bistand som en form for ekstern styring av den lokale rusmiddelpolitikken. Vi ser på hvordan oppfordringene og anbefalingene utenfra avspeiles i de ulike rusmiddelpolitiske planene.

Den tredje gruppen av problemstillinger dreier seg om hvilke *konsekvenser* handlingsplanene får. Spørsmålet er hva som skjer når kommunen skal gå de vanskelige skrittene fra handlingsplan til handling. Blir planen fulgt opp, forplikter den, fører den til økt bevissthet og til annerledes beslutninger? Vi vil også lete etter hvilke mekanismer som er virksomme og som kan føre til at noen planer blir gjemt og glemt i en skuff, mens andre kanskje kan bidra til å forandre den rusmiddelpolitiske virkeligheten i kommunen.

## 1.3 Metode

Det lå i oppdraget at undersøkelsen skulle være kvalitativ. Innsikten var ikke å tegne et oversiktsbilde over alle kommuner, slik det for eksempel gjøres i den årlige undersøkelsen av kommunenes forvaltning av alkoholloven (Skjælaaen, 2010). Vi var primært ute etter mening, refleksjon og forståelse, og har basert oss på metoder som kunne fange opp flest mulig dimensjoner ved den mangfoldige virksomheten som ble studert. Derfor valgte vi å gå i dybden i planerfaringene i noen relativt få, utvalgte kommuner. Slik ligner tilnærmingen på den som ble brukt i prosessevalueringen av Regionprosjektet (Baklien m.fl., 2007). Det er også metodologiske fellestrekk med en studie som allerede var gjennomført under paraplyprosjektet Kommunenes rammebetingelser og forvaltning av rusmiddelpolitiske virkemidler, der vi samlet kvalitative data fra seks kommuner om hvordan skole og barnehage kan fange opp og hjelpe barn som lever i rusmiddelbelastede familier (Baklien & Wejden, 2009).

### 1.3.1 Valget av kommuner

Hvilke kommuner som ble inkludert i studien, har betydning for kunnskapen vi kommer fram til. Derfor ble det brukt mye tid på utvelgelsen av kommuner. Ambisjonen er at funnene skal ha overføringsverdi til andre planprosesser i andre kommuner. Vi begynte med å kontakte alle de regionale kompetansesentrene for å få innspill om kommuner som var i gang med en planprosess eller som nylig hadde vedtatt en plan.

For å kunne belyse problemstillinger knyttet til både planprosessen, produktet og hva som eventuelt skjedde etterpå, konsentrerte vi oss om kommuner med planer som var slutført, eller ville bli slutført i 2008, 2009 eller 2010. Dessuten satte vi opp en liste over ulike forhold som vi mente kunne ha en betydning for rusplanarbeidet. Med utgangspunkt i listen tilstrebet vi å få en fordeling på landsdeler, å få med kommuner av ulik størrelse, ulik politisk farge, med ulik organisering og med ulik involvering fra kompetansesentrene. Ambisjonen var også å inkludere minst en interkommunal plan. Som vi kommer tilbake til, viste det seg vanskelig. En annen ambisjon som vi ikke oppfylte, var å inkludere en bydel i Oslo. Det er imidlertid bare noen få av bydelene som har den samme autonomi som kommunene når det gjelder rusmiddelpolitikken, og ingen av disse passet tidsmessig inn i våre planer. Som tabellen nedenfor viser, endte vi opp med åtte kommuner for å få representert alle de dimensjonene vi hadde satt opp på forhånd.

**Tabell 1 Kommunene som deltok i studien**

Kommune	Antall innb. <sup>1</sup>	Ordførers parti	Organisasjonsmodell	KoRus <sup>2</sup> rolle	Ny plan vedtatt
Askøy	25 602	Frp	Resultatenheter	Samarb.	05.05.10
Eigersund	14 346	Høyre	Komm.sjefer	Samarb.	22.09.08
Lenvik	11 243	Ap	Resultatenheter		27.10.09
Levanger	18 580	Ap	Komm.sjefer		22.03.10
Risør	6 871	Rødt	Resultatenheter	Samarb.	25.02.10
Søndre Land	5 837	Bygdeliste	Komm.sjefer	Samarb.	02.05.11
Verdal	14 222	Ap	Komm.sjefer		26.04.10
Tromsø	67 305	Ap	Resultatenheter		25.05.08

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrås innbyggertall per 01.01.2011

<sup>2</sup> De regionale kompetansesentrene for rusfeltet.

Den geografiske fordelingen lå som et rammeverk før vi valgte kommuner ved hjelp av de andre kriteriene. Kommunestørrelsen kan ha betydning for hvilken type og hvilket omfang av problemer kommunen har. Større kommuner vil også ha flere å involvere for å få nødvendig informasjon og flere å ta av når det gjelder å finne medarbeidere til rusplanarbeidet. Størrelsen på våre kommuner varierer fra 67 000 til 6 000. Den klart største kommunen er Tromsø, med tett bysentrum og storbyproblematikk. Den minste er Søndre Land, med spredt bebyggelse og nærmeste større sentra, Dokka og Gjøvik, i nabokommunene. Askøy er middels stor og kan nesten betraktes som en drabantby til storbyen Bergen. Askøy var også i startfasen av sitt planarbeid, og deltok på Bergensklinikkens kurs om rusmiddelpolitiske planer.

Verdal og Levanger ble valgt fordi det så ut til at de skulle utarbeide en interkommunal plan. De hadde tidligere hatt felles ruspolitisk plan, og de fikk midler fra fylkesmannen etter felles søknad om prosjektmidler til utarbeiding av ny plan. Det ble også ansatt en felles prosjektleder, men situasjon var slik at de likevel laget hver sin plan. Levanger er en gammel handels- og utdanningsby, Verdal er opprinnelig et primærnæringsområde med forholdsvis fersk storindustri. De hadde ulike kulturer og holdninger i forhold til rusfeltet, noe som gjorde dette valget mer spennende enn vi ventet, selv om vi ikke fikk med en interkommunal plan.

Risør er interessant fordi det er en liten kommune med tett sentrum og stor gjestehavn. Der er et yrende liv av turister og flere festivaler i løpet av et par hektiske sommermåner. Søndre Land var beleilig i startfasen av sin planlegging, skulle ha et nært samarbeid med kompetansesentret, og var ulik de andre kommunene ved sin beliggenhet, manglende bystruktur og spredte bosetting. Den var også interessant fordi Statens klinikk for narkomane ble etablert der allerede i 1961.

Når det gjelder kommunenes politiske farge, har vi ytterpunktene i en ordfører fra Rødt i Risør og en fra Frp i Askøy. Vi har Høyre i Eigersund, Bygdeliste i Søndre Land, og fire Ap-kommuner, Tromsø, Lenvik, Verdal og Levanger. Fire kommuner er organisert med kommunalsjefer og fire har en flat struktur med resultatenheter. Fire kommuner hadde eller hadde hatt et samarbeid med kompetansesentret, fire hadde ikke hatt kontakt med sentrene om planarbeidet.

### 1.3.2 Datakilder

Den metodiske tilnærmingen har vært preget av at intensjonen med studien ikke bare var å observere og beskrive, men like mye å reflektere over hvorfor og hvordan. Datakildene vi benyttet oss av var av tre slag. Den klart viktigste var intervjuene med viktige aktører i kommunene, både om planprosessen og om det som eventuelt hadde skjedd etter at planen var vedtatt. I alle kommunene, og på alle nivåer, har vi møtt positive og velvillige informanter som gjerne delte sine erfaringer med oss.

Vi sendte forespørsel om intervju til alle som hadde vært med i arbeidsgruppene, rådmenn, kommunalsjefer, etatsledere og politikere i de aktuelle utvalgene. Vi intervjuet også støttespillerne fra de regionale kompetansesentrene i de tilfellene der de hadde spilt en rolle i planprosessen. Til sammen foretok vi 60 intervjuer av 62 personer, 6 av dem i fellesintervju to og to, og to snakket vi med flere ganger. Seks ble intervjuet over telefon. Alle intervjuene med unntak av fire ble tatt opp på bånd, etter at informantene hadde gitt sitt samtykke til det. Ved 35 intervjuer var vi til stede begge to. 23 intervjuer ble transkribert i sin helhet og 11 ble oppsummert i notater. I de øvrige skrev vi ut særlig interessante avsnitt. Intervjuene varte ca en time.

Dette betyr at vi gjennomførte langt flere intervjuer enn det som vanligvis blir anbefalt i kvalitative undersøkelser<sup>1</sup> (se f.eks. Kvale, 1996, Douglas, 1985). Bakgrunnen var behovet for bredde. Ikke bare ønsket vi data fra alle de åtte kommunene, vi ønsket også å dekke de viktigste prosessdeltakerne og de viktigste institusjonene i hver kommune. Fordi vi så på informantene som aktører i en kontekst, var det dessuten viktig at vi ikke fikk bare en side av relasjonene. Det store antallet informanter førte naturlig nok til at ikke alle intervjuer var like informasjonsrike (om betydningen av informasjonsrike informanter, se Ryen, 2002:87).

---

<sup>1</sup> Det enkleste er selvfølgelig å forholde seg til Patton (1990:184), som slår fast: «There are no rules for sample size in qualitative inquiry.» Og: «The validity, meaningfulness, and insights generated from qualitative inquiry have more to do with the information-richness of the cases selected and the observational/analytical capabilities of the researcher than with the sample size.»



Utgangspunktet var alltid en intervjuguide som var tilpasset den enkelte informant. Den fungerte primært som en huskeliste, idet vi tilstrebet en naturlig samtaleform, stilte oppfølgings- og utdypingsspørsmål og trakk også inn tema og vinklinger vi hadde fattet interesse for gjennom foregående intervjuer. Slik sett var både informant og intervjuer aktive i å trekke konklusjoner og finne fram til hva som var viktig å få fram (Shaw, 1999:147, Holstein & Gubrium, 1995:4). Intervjuseriene var altså lagt opp som kumulative prosesser, der kunnskapen vi får i ett intervju påvirker de spørsmålene vi stiller i det neste (jf. Kaarhus, 1999). Et mål var å få fram den virkelighetsforståelsen som preget de ulike aktørene og nivåene i planarbeidet. Vi har lagt vekt på aktørenes erfaringer slik de selv fortolker dem og reflekterer over dem. Aktørene ble invitert til å være personlige og subjektive. Samspillet i intervjuene hadde selvfølgelig betydning for den informasjon vi fikk fra våre samtalepartnere (jf. Alvesson, 2002:115). Det er også viktig å understreke at den informasjonen vi har fått, er preget av informantenes ståsted, kontekst og virkelighetsoppfatning. Vi har slik sett ikke vært ute etter å finne den objektive «sannheten» om hva som skjer for eksempel i en kommune, men mer hvordan de som jobber med et lokalt prosjekt ser på og oppfatter det som skjer. Det de oppfatter som virkelig, «er» virkelig.

En annen, svært viktig datakilde var dokumenter av ulike slag, først og fremst de rusmiddelpolitiske handlingsplanene fra de åtte kommunene. Andre relevante dokumenter var møtereferater og øvrige underveis-oppsummeringer i kommunene. Når det forelå skriftlige dokumenter før vi intervjuet, bidro dokumentasjonen til å styre oppmerksomheten og retningen på intervjuene.

Den tredje og siste datakilden var observasjon på møter og liknende der det var mulig. Naturlig nok gjaldt det bare kommuner der vi kunne følge planprosessen. Observasjonen har i hovedsak vært fokusert på samhandling, dvs. vi har observert med ørene, både hva aktørene sier, og hvordan de sier det. I motsetning til i et intervju, der informantene sier noe som svar på våre spørsmål, har observasjonen gitt kunnskap om hvordan aktørene ordlegger seg i kommunikasjonen med hverandre. Siden enkelte av kommunene også legger ut videoopptak av kommunestyremøter på sine nettsider, har vi også kunnet følge noen av debattene rundt kommunestyrets vedtak av planene.

I et par kommuner har vår tilstedeværelse hatt en viss formativ funksjon i planprosessen. Antallet prosessdeltakere er gjerne ganske lite, og det var verken ønskelig eller mulig å være den «usynlige» fluen på veggen. I noen kommuner

forventet sentrale aktører at vi skulle bidra med veiledning. Det var et ønske vi ikke kunne oppfylle. Vi opplevde imidlertid at de spørsmålene vi stilte, skapte bevissthet og noen ganger også endringer (jf. Patton 1990:353 og Baklien, 2004). En kommune la vekt på å få politiet til stede på et arbeidsmøte vi skulle observere, etter at vi hadde spurt prosjektlederen om de også hadde politiet med i arbeidsgruppen. En arbeidsgruppe hadde ikke prioritert å skrive referater fra sine møter, men etter at vi etterspurte referater ble det skrevet referater. Det at SIRUS fulgte prosessen, så også ut til å kunne gi arbeidsgruppa litt større tyngde i noen tilfeller. At SIRUS var interessant, ble tolket som et uttrykk for at arbeidet var viktig.

### **1.3.3 Analysemetoder**

Dataanalysen var løpende og integrert i datainnsamlingen. Den aller første analysen foregikk parallelt med intervjuing og observasjon. I møtet med informantene ble vårt fokus styrt av hva de hadde å fortelle og av hvilken kunnskap de foregående intervjuene hadde gitt oss. Det var utvilsomt en styrke for dataanalysen at vi begge var til stede under de fleste intervjuene. Det innebar at vi kunne ha felles oppsummeringer og refleksjoner umiddelbart etterpå. Slik ble det lettere å sammenlikne med hva andre informanter hadde sagt, og med hva som hadde kommet fram under observasjon og i møtoreferater. Både intervjuene og analysen begynte med spørsmål om hva og hvordan, og fortsatte med spørsmål om hvorfor. Under analyseprosessen ble båndopptakene og de transkriberte intervjuene gjennomgått gjentatte ganger etter hvert som det oppsto nye spørsmål som måtte stilles til materialet.

Dataanalysen har lagt vekt på å lete etter mønstre eller sammenhenger i materialet, når det gjelder både hendelser og handlinger, og begreper og uttrykk som blir brukt. Vi har benyttet både en personsentrert og en temasentrert tilnærming (jf. Thagaard, 2009). Den første har utgangspunkt i hva personer eller grupper av personer formidler. Vi har for eksempel satt intervjuene med de politikere vi har intervjuet opp mot hverandre for å få fram spenninger, likheter og forskjeller. Den temasentrerte tilnærmingen legger opp til at vi setter sammen hva ulike informanter sier om samme tema. For eksempel har vi sammenliknet hva prosjektlederne i arbeidsgruppene uttalte om politikernes rolle og politisk forankring av planen, med utsagnene fra kommunalsjefer og andre på et noe høyere nivå i den kommunale forvaltningen.

Vi har ikke anonymisert kommunene. Informantene omtales ikke ved navn, men det er likevel ikke til å unngå at en del av dem er identifiserbare i den kommunale

konteksten de hører hjemme. Alle som er sitert på en identifiserbar måte, har gitt tillatelse til at vi kunne bruke deres uttalelser.

## 1.4 Gangen i rapporten

Rapportens disposisjon følger gangen i kommunenes planarbeid. Kapittel 2 drøfter planprosessen. Det tar opp hva som er kommunenes begrunnelser og motivasjon for å sette i gang en planprosess, og viser at plangruppene settes sammen på ulikt vis. Kapitlet gir en drøfting av posisjonen og bidragene til de enkelte deltakerne i planprosessen. Skal politikernes posisjon være innenfor eller utenfor? Skal politiet være deltaker eller bidragsyter? Hvordan utformer interesseorganisasjoner og brukere sin rolle i spenningsfeltet mellom fag og erfaring? Vi ser også på læringsdimensjonen ved planprosessen, og på hvilke ressurser kommunene legger inn i prosessen når det gjelder tid og arbeidskraft.

Kapittel 3 ser på handlingsplanene. Det legger hovedvekten på hvordan planene forholder seg til nasjonale, rusmiddelpolitiske målsettinger og til rådene i veilederen. Det tar også opp hvordan planene balanserer vekten mellom legale og illegale rusmidler, og mellom forebygging og mer klientorientert omsorgsarbeid. Dessuten viser kapitlet hvordan planene kan leses som et resultat av en styringsprosess. Når sentrale myndigheter råder kommunene til å utarbeide helhetlige rusmiddelpolitiske planer, er det grunn til å tro at bakgrunnen ikke bare er å hjelpe kommunene i utformingen av rusmiddelpolitikken, men også å utøve en viss styring av den lokale politikken. Men veien fram til en kommunal rusmiddelpolitikk som både er kunnskapsbasert og forankret i nasjonale mål og strategier, ser ut til å ha mange hindringer.

Kapittel 4 tar opp hva som skjer etterpå, når den ferdige planen møter virkeligheten, først i komiteer og utvalg, og så i kommunestyret. Dessuten ser vi på i hvilken grad planen blir brukt i ettertid, av politikerne, praktikerne og andre fagfolk. Vi forsøker også å lete etter forklaringer på hvorfor noen planer ser ut til å bli mye brukt og får relativt vide konsekvenser, mens andre får mindre betydning.

Det siste kapitlet, kapittel 5, oppsummerer studien ut fra et perspektiv om planlegging som problemløsning. Vi spør om hvorfor det så ofte er forskjell på prinsipper og praksis, og minner om at det er mange faktorer som påvirker den kommunale rusmiddelpolitikken.

## 2 Planprosessen

### 2.1 Å lage en ny plan

Hva er det kommunene strever med når de skal lage rusmiddelpolitiske handlingsplaner? Det var et sentralt spørsmål i direktoratets bestilling av prosjektet. Dette kapitlet vil forsøke å svare på hvorfor de lager nye planer, hvordan de gjør det, og hvem som gjør det.

#### 2.1.1 Hvorfor, begrunnelser og motivasjon

Begrunnelser og motivasjon for å lage plan varierer mye mellom kommunene. For flere virker det litt tilfeldig at dette kom på dagsorden akkurat da det gjorde. En informant fra et av de regionale kompetansesentrene, gir denne beskrivelsen av hva som gjerne skjer når en kommune bestemmer seg for å lage rusmiddelpolitisk plan:

«Grunnlaget for planarbeidet i kommunene er ganske ofte «oi, sann, vi har glemt å revidere denne planen». De oppdager plutselig behovet, og det å revidere eller å lage en ny plan er noe som må foregå fort. Da blir det planarbeid med lillefingeren på venstrehånden. Kommunene går ofte for lettvinte løsninger, det er ikke noe de satser på og tar på alvor.»

Så halvhjertet og tilfeldig foregikk ikke arbeidet i noen av våre kommuner. I halvparten av kommunene vi har data fra, kom initiativet fra den kommunale forvaltningen, oftest fra en kommunal sjef. I et par kommuner ble ny plan etterspurt av politikere. Alkoholoven sier ikke noe spesielt om at handlingsplaner skal følge bevillingsperiodene, som kan (men ikke må) være på fire år. Likevel var det enkelte som knyttet planarbeidet sammen med at de gikk inn i en ny bevillingsperiode. Et eksempel på dette har vi fra Tromsø, der et nyvalgt kommunestyre både skal vedta plan og fornye bevilinger. En informant med lang fartstid i den kommunale forvaltningen understreket at det er en stor oppgave å få til gode planprosesser med involvering av alle berørte aktører, få saksbehandlet alle bevillingsøknader (salg/

skjenking), og å få til nødvendig framdrift og koordinering mellom planprosess og fornying av bevillinger. Han fortalte at i forrige periode, 2004–2008, klarte de ikke å få utarbeidet planen, bl.a. fordi det foregikk en intern omorganisering i kommunen, samt at ledelsen var ny og uten spesiell kompetanse på dette feltet. De fikk likevel vedtatt et bevillingspolitisk handlingsprogram før bevilningene ble fornyet:

«Men vi hadde altså ingen fullverdig rusmiddelpolitisk handlingsplan. Vi hadde et «fikenblad», for å si det rett ut, for å få noen helse- og sosialpolitiske perspektiver med i de politiske prosessene. Selve den rusmiddelpolitiske handlingsplanen ble utarbeidet og fremmet til politisk behandling godt inn i bevillingsperioden. Det fikk vi pepper for, selv politikerne innså at administrasjonen ikke leverte «full pakke». Så tenkte vi at dette skal vi gjøre bedre neste gang, noe vi også fikk til.»

Også i Eigersund la de vekt på å få planene til å følge valgperiodene og bevillingsperiodene. En av initiativtakerne der beskrev det slik:

«Planen blir rullert hver periode. Så det er en automatikk i at det skulle gjøres. Det har det vært langt tilbake i tid. Hvert fjerde år, når nytt kommestyre tropper på, så skal de lage seg en ny plan som skal være deres handlingsplan. Da kan det også hende at politikerne etterspør plan. For de skal bruke den. Men det var ikke sånn at det satte i gang en prosess som ellers ikke ville kommet i gang. Planen blir evaluert eller revidert på ny med fire års bolker, og så lages det samtidig alkoholpolitiske retningslinjer som i detalj sier noe om hva slags styringsredskap politikerne skal bruke.»

En planlegger i en annen kommune mente at initiativet gjerne kommer fra dem som opplever at de har behov for planen. Ofte er det også den som tar initiativet som kjører prosessen. Vi fikk et tydelig eksempel på dette fra en ruskonsulent i NAV:

«Kommunen hadde ingen plan, eller den var utgått på dato. Når jeg begynte her var det det første spørsmålet jeg stilte: Hvor er plandokumentene jeg skal arbeide ut fra? Klart at da ingen kunne levere meg det, sa jeg at der ligger jo bestillingen på hva som er min rolle i denne kommunen. Det er en grunn til at dere har ansatt meg, og da er det fint å vite hva vi skal jobbe ut fra og hvor vi skal hen. Det fantes ikke. Da begynte vi planarbeidet»

Selv om de regionale kompetansesentrene har fått egne midler for å stimulere arbeidet med rusmiddelpolitiske handlingsplaner, er det bare i en av våre kommuner at kompetansesenteret kan ta æren for at det har blitt en ny plan. Der kom spørsmålet om ny plan opp under samarbeidet mellom kompetansesenteret og kommunen i perioden før planprosessen. Selv om det ser ut til å være vanlig praksis for kompetansesentrene å invitere kommunene til kurs, eller tilby sin hjelp i forbindelse med planleggingen, ser det ikke ut til at det vanligvis er dem som initierer planprosessene. Som vi skal komme tilbake til, spilte imidlertid kompetansesentrene en viktig rolle i flere kommuner. De kompetansesentrene som var involvert, brukte både tid og økonomiske ressurser i planarbeidet i form av kurs og individuell veiledning, noe som også innebar avsparkmøter, dialogmøter og tilstedeværelse på møter i arbeidsgruppene. Men i all hovedsak var det kommunene selv som kjørte løpet og styrte prosessen.

### **2.1.2 Rullinger og nye planer**

I utgangspunktet så vi for oss at vi skulle studere planprosesser som begynte forfra, dvs. at det var nye planer som skulle lages. Det viste seg at ingen av våre kommuner startet helt forfra. I noen av kommunene snakket de om at de reviderte en eksisterende plan, noen at de rullerte. Hva det er som revideres eller rulleres, og hva slags grunnlag de har å bygge på, varierer mye. For eksempel hadde Tromsø tidligere to planer, en bevillingspolitisk og en ruspolitisk. Levanger og Verdal hadde en felles plan, men endte i denne omgangen med å lage hver sin. Askøy hadde bare alkoholpolitiske retningslinjer, og dette var første gang kommunen fikk en rusmiddelpolitisk plan. «Dette er ikke en rulling. Dette er mye større.» – sa en av våre informanter på Askøy.

Selv om ingen egentlig startet helt forfra, var det svært få som henviste til planer som var i bruk. Derimot fikk vi høre om gamle planer som var glemt og som hadde ligget ulest og ubrukt lenge. Et hovedinntrykk er at de som lager plan vil at den skal skille seg fra den/de de har hatt før, fordi de ikke var gode å bruke, eller ikke ble brukt. Mange steder virket de gamle planene i skuffen som en motivasjonsfaktor: «Nå skal vi virkelig få laget en plan som blir brukt!! Vi skal få til det de andre ikke klarte.» De er opptatt av at de skal gjøre det bedre og av hvordan de kan vekke politikere og aktører i rusfeltet, hvordan de kan nå dem med sin problemforståelse og sine løsninger. Dermed blir det heller ikke særlige forskjeller mellom en rullert plan og en ny plan. Det som rullerer, benytter anledningen til å tenke nytt. Hvis den planen som skal rulleres er ganske død og glemt, er det kanskje heller ikke så mye å bygge på. I en av kommunene fikk vi en engasjert og spennende fortelling

om hvordan de hadde lett og søkt for å finne den gamle planen som hadde gått ut for flere år siden.

Både intervjuer og observasjonsdata viser tydelig at kommunene ikke tar fatt på rusplanarbeidet med blanke ark. Dette har det vært jobbet med før. Det er fagfolk og byråkrater i kommuneadministrasjonen som kan rusfeltet og har innsikt i problemområdene, hvilke løsninger som har vært forsøkt før, og hvilke resultater de førte til. Forståelsen av at de ikke skriver sine forslag på blanke ark er viktig, ikke minst for dem som eventuelt skal idémyldre i en oppstartsfase.

### 2.1.3 Mandatet

Spørsmålet om mandatet til de som fikk i oppgave å lage plan, viste seg å være vanskeligere enn forventet. Det kan være flere svar på om det har eksistert et mandat for planprosessen. Det kan også være spørsmål om mandatet egentlig har hatt noen betydning for planprosessens retning. I en kommune var det ikke noe mandat. I to av kommunene svarte de vi snakket med under planprosessen at de aldri hadde hørt om noe mandat, likevel ble et kort mandat fra rådmannen referert i de planene som etter hvert ble et produkt av prosessen. I to kommuner, Risør og Lenvik, ble mandatet vedtatt som egen sak i kommunestyret. De øvrige er gitt av rådmenn eller kommunalsjefer.

Alle mandatene er forbausende lite politiske. De gir ingen politisk retning på arbeidet, men begrenser seg til å omtale den praktiske prosessen med ruspolitisk handlingsplan som mål. Det skal lages ny rusmiddelpolitisk handlingsplan, eller den gamle skal rulleres, og hvilke spørsmål eller utfordringer som skal behandles i planen, blir i hovedsak overlatt til dem som skal jobbe med den. Det samme fant Gravrok & Hauger (2011:45) som har sett på planarbeidet i elleve nordnorske kommuner.

Tre av mandatene var imidlertid særlig rettet inn på omsorg og rehabilitering, som for eksempel dette:

*«Handlingsprogram 2010–2013: Mål: Styrke tjenestetilbudet til noen av våre mest vanskeligstilte brukere; personer med alvorlige rusproblemer og psykiske lidelser. Tiltak: Ferdigstille revisjon av rusmiddelpolitisk handlingsplan.»*  
(Søndre Land, 2009:43)

Tromsø kommune hadde ikke noe egentlig mandat, men prosjektleder forfattet en prosjektbeskrivelse som angir noen mål for arbeidet. Den er godkjent av kommunalsjefen. Her tas alle tre hovedelementer i planen med i målformuleringen, forebygging, rehabilitering og bevillingspolitikk:

*«At Tromsø kommune har en tydelig, balansert og god rusmiddelpolitikk med gode forebyggings- og rehabiliteringstiltak. Denne politikken er forankra i en Rusmiddelpolitisk handlingsplan der bevillingspolitikken (salg og skjenking) er en integrert del av det forebyggende arbeidet. Politikken og tiltaka en setter i gang skal være gode og realiserbare, og de skal være godt forankra i de delene av den kommunale organisasjonen som berøres.»*

(Tromsø, 2008A:3)

For å oppsummere, er det mye som tyder på at mandatet har mindre betydning enn vi i utgangspunktet antok. Ingen kommuner hadde et mandat med en klar politisk eller faglig retning, dvs. at de mandatene som finnes, ikke er styrende når det gjelder hvor de skal rusmiddelpolitisk. Slik sett er mandatene symbolske i den forstand at de som får i oppgave å arbeide med planen kanskje kunne klart seg like bra uten. Det sies ikke noe om mandat i Helsedirektoratets veileder for rusmiddelpolitisk handlingsplan. Vi må imidlertid kunne spørre om ikke et reelt mandat, vedtatt i et politisk organ, kunne ha en positiv funksjon som politisk forankring av arbeidet. Dersom mandatet bygget på en diskusjon og gav en politisk retning, ville trolig politikerne også få et større eierforhold til planprosessen, og være mer forberedt når planen en gang kom til vedtak. Når mandatet ikke har noen klar faglig eller politisk innretning, vil det være skjønnet til den som nedsetter gruppa som avgjør sammensetningen, og gjennom det sannsynligvis en vekting av de forskjellige elementene i planen.

## **2.2 Begynnelsen, avspark og andre åpningstiltak**

Det er mange måter å begynne en planprosess på. Noen begynner i all stillhet. Blant våre kommuner gjelder det bare Lenvik. Andre skaper blest med store avsparkkonferanser med media og mange deltakere. Spørsmålet er hvem de store, åpne eventene er for, og om de kanskje i noen tilfeller kan rote det til mer enn de skaper klarhet.

Kommunene har gjort ulike valg i oppstarten av sine prosesser, noe som dels skyldes at de har fått ulike råd fra de kompetansesentrene som var inne som



støttespillere. Flere hadde ingen stor markering av oppstart, men tok det igjen etter at prosessen var i gang, med fagdager, dialogmøter eller liknende. For eksempel hadde Tromsø et innspillsmøte med referansegruppa som var bredt sammensatt av fagfolk og folk fra organisasjoner. Levanger og Verdal hadde også hver sine fagdager tidlig i prosessen. Både politikere og frivillige organisasjoner var invitert, men det var bare i Verdal at fire politikere møtte opp. Av frivillige organisasjoner var det bare Foreningen mot stoff som kom, begge steder. På Askøy ble fagdagen arrangert i samarbeid med Bergensklinikkene. Risør, som samarbeidet med Borgestad-klinikken, hadde tre dialogmøter i første del av prosessen. Disse var for fagfolk, politikere og folk flest. Søndre Land sitt avspark ble ledet av kompetansesenteret. Det fungerte både til å legge et faglig grunnlag for arbeidet, og som arena for diskusjon om hvilke tema som var viktige å få tatt opp i en rusplan.

Når vi spør informantene om hvordan fagdagene og avsparkene fungerte, er hovedinntrykket at de som opplever at de selv har bestemt seg for avsparkkonferanse eller fagdag, og slik har et eierforhold til den, sier også at det var nyttig. Nyten dreier seg både om at de har fått problemene opp og fram, at de har kunnet jobbe med å få til en felles problemforståelse, og ikke minst at arrangementene har representert en møteplass for ulike aktører. Både i Levanger og Verdal snakket de om at på fagdagene møttes fagfolk som hittil visste lite om hverandres arbeidsfelt. Særlig pekte de på at NAV og kommunen trengte å bli kjent og få et tettere samarbeid.

Noen kommuner har også hatt tilsvarende møter underveis i prosessen, som korrigeringer, eller som inspirasjon hvis prosessen så ut til å gå i vranglås. På Askøy var det en idémyldringsdag da arbeidet hadde stoppet opp og de fant ut at de måtte begynne forfra igjen. Deltakerne opplevde det som positivt:

«Den dagen satte fart i arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan. Da fikk andre avdelinger også under huden litt hva er dette for noe. Og der hadde vi folk inne fra Bergensklinikkene som informerte, og masse sånn. Vi fikk mye kjøtt på det som hadde vært litt diffust. Idémyldringsdagen var for å få inn folk, og for å få tenkningen ut i organisasjonen.»

Eigersund var den kommunen der det ble gjort mest ut av oppstarten. Der foregikk det ut fra en mal utviklet av kompetansesenteret, som var opptatt av å få til en politisk forankring av prosessen. Rammen for samlingen var et ordinært kommunestyremøte, som ble åpnet også for frivillige organisasjoner og lag. Møtet

ble ledet av 3–4 ungdomsskoleelever. Oppmøtet var mye bedre enn forventet. Hver deltaker fikk tre minutter til å presentere seg og argumentere for sin sak. Ungdommene var strenge møteledere, ifølge vår informant fra kompetansesenteret. De holdt orden på talemateriale og gav folk beskjed om talemateriale utløp ved hjelp av triangel og cymbaler. Møtet ble åpnet med at ungdommene fikk med deltakerne i noe som liknet fugledansen, mens de sang «jeg er en and». Intensjonen var at deltakerne skulle bli enig om hva som var viktig og hva som trengtes. Møtet fikk bred dekning i lokalavisa.

Blant de lokale aktørene var meningene delte om hvorvidt dette hadde vært en god måte å begynne på. Flere mente det hadde fungert bra, politikerne ble veldig engasjerte der og da, men et par av informantene fra Eigersund var tydelige på at dette var et lite produktivt grep:

«Den idédugnaden i kommunestyret, hvor intensjonen var å få politikerne inn i prosessen, det var egentlig litt bortkasta tid. Sånn som det var gjort var det litt bortkasta. Jeg er ikke sikker på at politikerne fikk noe mer eierforhold til det. Kanskje hvis en hadde gjort det på en annen måte, istedenfor idédugnad. Vi kunne hatt det mer som et seminar der du fikk inn gode fagfolk, gode forelesere som kunne sette det planarbeidet du skulle starte opp inn i et perspektiv. Fordi idédugnad på rusmiddelpolitisk handlingsplan er ikke lett. For hva skal jeg komme med av eureka svar som ikke kjenner til fagfeltet i det hele tatt. Her sitter det masse politikere med særdeles varierende interesse for temaet. Og liten kunnskap, helt sikkert.»

En annen av informantene fra Eigersund var opptatt av at opplegget var arbeidskrevende, og at denne tiden kunne vært brukt bedre:

«Ingen av oss hadde egentlig tid til et så vidt omfattende arbeid med planen. Når politikere, ungdommer, kompetansesenter og kommunalt ansatte skulle gjennomføre flere samlinger, møter og planlegging, er det svært tidkrevende både før, under og etter. Planen måtte jo også skrives! Hele gruppa deltok i kommunestyret med Open space, hvor politikerne skrev ned sine satsingsområder på små gule lapper som ble hengt opp rundt omkring i salen.»

Vi ser her at det skiller seg ut to måter å starte opp prosessen på. Den ene legger vekt på å skape en møteplass og en felles virkelighetsforståelse. Den andre er mer

fokusert på å engasjere mange ulike aktører, og på å få alle problemer usensurert på bordet. De to måtene skiller seg fra hverandre både når det gjelder hvem som er målgruppa for tiltaket, og hva som er intensjonen. Hvis det er å vekke alle, hele kommunen, går man naturlig nok fram på en annen måte enn om meningen er å få et felles kunnskapsgrunnlag for dem som allerede er engasjert og som skal jobbe videre med saken.

Kommunene er forskjellige, og det som passer ett sted, fungerer kanskje dårlig et annet. Fortellingen fra Eigersund tyder imidlertid på at deres tilnærming var vel ambisiøs, og at den i det minste forutsatte en tett oppfølging av de som hadde vært med, for å fungere etter hensikten. Å danse fugledansen og idémyldre skapte engasjement der og da, men det er ikke sikkert at de som deltok fikk et nært forhold til planarbeidet av den grunn. Hvis ideene blir for mange og for mangfoldige, blir det også krevende for dem som skal ta prosessen videre. En av prosessdeltakerne i Eigersund var opptatt av at de som hadde lekt seg med ideer manglet forutsetninger og kunnskap. Vedkommende mente at de heller burde hatt et oppstartsseminar rettet direkte både mot dem som skulle jobbe med planen, og som skulle forholde seg til den som politikere og beslutningstakere etterpå. Der kunne de fått grunnleggende kunnskap om rusmiddelsituasjonen og om hva som finnes av statlige føringer.

Uansett hvilken åpning kommunen velger på sin planprosess, er det viktigste spørsmålet om man klarer å være handlingsrettet og handlingsrelevant. Et seminar eller en fagdag kan gi prosessen retning og skape felles forståelse, men den kan også bli for teoretisk og skape avstand til den jobben som skal gjøres. En åpen idémyldring kan skape forankring og understreke det demokratiske aspektet, men den kan også gjøre prosessen vanskeligere å håndtere ved at ideene blir for mange og for mangfoldige.

## 2.3 Planprosesser tar tid

Å lage en handlingsplan er et prosjekt i den forstand at det har en begynnelse og en slutt. Det kreves med andre ord en prosjektorganisering. Dette er ikke alltid like lett innenfor en kommunal struktur, der arbeid ofte verken har begynnelse eller slutt. En informant i Tromsø var særlig tydelig på betydning av at planarbeid må prosjektorganiseres:

«Vi prøver å være veldig bevisst på å prosjektorganisere sånne planprosesser. Vi syns at det er et veldig nyttig redskap. Og vi som driver på med dette her, vi har jo prosjektlederkompetanse, så vi vet noe om korsen dette her skal gjøres.»

Hvis arbeidet har en begynnelse og en slutt, burde det være enkelt å finne ut hvor lang tid det har tatt. Men vårt materiale gir ikke noe enkelt og entydig svar på hvor lang tid det tar å lage en rusmiddelpolitisk handlingsplan. Sluttpunktet, vedtak av en ferdig plan, er oftest klart og uten tolkningsmuligheter. Unntaket er den kommunen der den ferdige planen ble liggende i månedsvis uten at kommunestyret fant tid til å sette den på dagsorden og få den vedtatt. Begynnelsen er vanskelig å tidfeste i mange av kommunene. Noen har begynt flere ganger, dvs. de har forsøkt å sette i gang en prosess som av ulike grunner har stoppet opp. Så måtte de finne nye deltakere og begynne mer eller mindre forfra.

Som vi har sett, kan det også være tilfeldigheter som har gjort at temaet kom opp på den kommunale dagsorden. Noen oppdager at kommunen mangler en rusplan og begynner å arbeide med den uten noe offentlig vedtak, eller de rullerer planen like regelmessig som kommunestyrene skifter ved valg. Av de åtte kommunene, er det flere som starter med et vedtak om rullering eller ny plan, men derfra til det konkrete arbeidet kommer i gang, kan det ta lang tid. Planarbeidet skal innpasses i øvrig arbeid, og det skal være noen som kan drive planprosessen. Ser vi mekanisk på tiden fra vedtak om plan til vedtak av ferdig plan, varierer det fra flere år til 10 måneder. Årsakene til at det tar tid er ganske like. Oftest dreier det seg om at den som får ansvaret for å iverksette vedtaket om plan, ikke har kapasitet til å følge det opp, og det er vanskelig å få en egnet prosjektansvarlig på plass. Det gjelder både eksterne og interne prosjektledere.

Ser vi på den tiden som er brukt fra prosjektleder var på plass og planarbeidet faktisk begynte til planen ble vedtatt, varierer det fra 6 til 19 måneder. Igjen er det tydelige forskjeller etter hvor stor kapasitet prosjektleder og arbeidsgruppe har hatt til å drive planarbeid. Det spiller også inn om sommermånedene inngår. Fire kommuner har hatt prosjektleder som enten har vært ansatt i hel eller halv stilling for å drive planarbeidet, eller har hatt muligheten til å rydde de fleste andre oppgaver. For de øvrige kan man si at planarbeidet nesten har vært et dugnadsarbeid som er kommet på toppen av de daglige arbeidsoppgavene. Da er det vanskelig å få planarbeidet raskt og effektivt fra hånden. Dessuten går det ut over motivasjonen og engasjementet når planskriving blir til helge- og nattarbeid. Særlig gjaldt det for

en av kommunene, at flere av de involverte klaget over at det ikke var satt av tilstrekkelig tid. Et gruppemedlem beskrev sin frustrasjon på denne måten:

«Jeg var smigra for å bli tatt med. Jeg følte at jeg har noe å bidra med. Men etter hvert som prosessen skrider fram, så tar det jo en del tid, og det skal oppå alt det andre som du har. Og da blir det litt sånn: Søren, kunne vi ikke bare bli tatt ut i for eksempel 2–3 måneder og blitt ferdig med det i løpet av den perioden? Så tror jeg det hadde blitt bedre kvalitet på det også, istedenfor at nå har vi møttes en gang i måneden til å begynne med, og så: hva var det egentlig vi tok opp sist? Og begynne å bla i de siste notatene. For meg har ikke det vært en god prosess. Det blir litt sånn dugnadsarbeid som kommer oppå alt det andre. Det hadde tatt mye kortere tid hvis vi bare kunne fått tatt det ut som et prosjekt. Da hadde vi gjerne blitt ferdig på 3 måneder. Nå har det tatt nesten et år. Da hadde du fått konsentrert deg om det, istedenfor å rote det fram igjen på nytt og på nytt. Så det har vært litt dumt. Men samtidig, når vi først møttes alle som ble tatt ut i denne gruppa, så var det: Yes! Gud så flinke vi egentlig er, så mye vi har å bidra med. Vi var veldig engasjert. Men i prosessen ble det vanskelig å holde engasjementet oppe, særlig den siste tiden.(...) Det var sterke personer med mange meninger. Så det ble mange diskusjoner som gikk i mange retninger, og lite effektiv tid.»

Sitatet beskriver en arbeidsform som skiller seg mye fra det vi så i de kommunene som hadde en heltidsengasjert prosjektleder. I Tromsø fikk vi høre at de hadde hatt møter minst en gang i uka, «hvilket var helt uhørt i sånne kommunale planprosesser», sa prosjektleder. I ettertid ble den stramme tidsrammen trukket fram som noe positivt:

«Fordi sånne prosesser tar ofte så innmari lang tid, og så glemmer man ting mellom hvert møte. Og så er det ingen mål i sikte, annet enn et eller annet politisk vedtak langt der fremme. Men vi hadde en helt klar deadline på hva vi skulle, og det ble veldig tilfredsstillende for folk. Vi så produktene av det vi gjorde veldig fort.»

Plangruppene skal få inn informasjon fra forskjellige faggrupper og etater og blir dermed også avhengige av andres arbeidskapasitet. Mange har brukt ressurser på organisering og gjennomføring av konferanser og åpne møter i løpet av prosessen. Dessuten ser det ut til at tverrfaglige arbeidsgrupper kan være tidkrevende fordi det brukes tid på å etablere en felles virkelighetsforståelse som basis for

planarbeidet. Det er også store forskjeller på hvor omfattende planen er og hvor mye tid som er brukt på egne undersøkelser og innhenting av kunnskap om feltet. Dette gjelder både relevant litteratur og deltakelse på kurs og konferanser. To av de fire kompetansesentrene vi har snakket med har seminarrekker for kommuner i planperioden. Det vil si at de gjennom sine seminarer til en viss grad strukturerer planarbeidet. Oppleggene går ut fra at 7–9 mnd er vanlig tid på en slik planprosess.

En informant med mye erfaring fra planarbeid, la vekt på tendensen til at enhver oppgave tar den tiden som er satt av til den:

«Om vi hadde satt av halvannet år til det, så hadde vi brukt halvannet år på det. Nå satte vi et halvt år, så bruker vi et halvt år. Det er ikke gitt at kvaliteten på produktet blir så himla mye bedre om du bruker dobbelt så lang tid. Måten du legger opp prosessen vil også avgjøre i hva grad du klarer å få engasjement. Så du kan sitte og kose deg i en plangruppe i tre kvart år, og så kan du legge den ut på høring og sånn, og så kan du ha akkurat samme engasjementet som om du bruker et halvt år.»

Konklusjonen er likevel at planprosessen tar tid. Ofte kan det se ut som den krever mer tid enn det kommunene ser for seg når de begynner arbeidet. Hvor mye tid den tar er naturlig nok avhengig av hvor mye de velger å gjøre ut av det. Fordelingen på møtetid og skrivetid varierer mye mellom de åtte kommunene. Når en kommune har hatt rundt 20 møter i løpet av prosessen, de fleste heldags og med mange deltakere, er det kanskje uttrykk for at samhandlingsprosessen har vært særlig viktig.

Samtidig kan det være grunn til å skille mellom den tiden som er nødvendig for å få gjort de praktiske tingene kommunen velger å inkludere i planarbeidet, og den tiden som er knyttet til at arbeidet med planen bør være både en demokratisk prosess, en læringsprosess og en modningsprosess. Hvis planen skal bli et reelt tverretatlig og tverrsektorielt redskap, er det mange og ulike aktører som skal utvikle en felles virkelighetsforståelse. Dessuten har kommunene ulike tradisjoner når det gjelder tverrsektorielt samarbeid. «I vår kommune er man ikke vant til å snakke sammen over etatsgrensene», sa en informant i en av kommunene der prosessen tok særlig lang tid. Samhandlings- og samarbeidstradisjonen er en viktig rammebetingelse for den tverrsektorielle planprosessen. Selv om de praktiske aspektene av planarbeidet nok kan forseres, kan det bety at utviklingsaspektet av planarbeidet blir skadelidende.

## 2.4 Arbeidsgruppene

Informanter fra kompetansesentrene fortalte at det finnes kommuner der det sitter en eller to personer og snekrer sammen en plan alene, og det har kanskje også hendt at kommuner har fått sine planer skrevet nesten i sin helhet av et kompetansesenter. Dette gjelder ikke for noen av de kommunene vi har sett på. I alle våre kommuner har det vært en mer eller mindre bredt sammensatt gruppe som har arbeidet med innsamling av materiale og utformingen av planen. Det brukes ulike betegnelser og navn på disse gruppene. For å forenkle har vi valgt å kalle disse for arbeidsgrupper. Tre kommuner hadde også styringsgrupper som arbeidsgruppa rapporterte til. En kommune hadde dessuten en bred referansegruppe som kom med innspill til planen underveis.

### 2.4.1 Gruppene settes sammen på ulikt vis

Som vi skal komme tilbake til, er trolig utvelgelsen av arbeidsgruppa planprosessens viktigste beslutning. En informant fra et av kompetansesentrene hadde nok så blandede erfaringer med hvordan dette foregikk:

«Problemet er at kommunene gjerne plukker en tilfeldig saksbehandler som knapt har tid og kapasitet, og setter i gang. Det er sjelden noe bevisst valg som dreier seg om å finne den rette personen til denne viktige jobben. Så hiver de sammen de folka de kommer på i farten i en gruppe. Det blir også for tilfeldig, og sjelden bra.»

I de kommunene vi har sett på, er det bare en der det kan se ut som det har foregått noe som i hvert fall ved første øyekast kunne kalles en spontanutvelgelse. I Søndre Land ble arbeidsgruppen foreslått av kompetansesenterets representant på avsparkmøtet. Det kom ingen innvendinger eller andre forslag og gruppa ble slik i det videre arbeidet. Rådmannen var til stede da gruppa ble foreslått. I ettertid uttrykte han i et intervju at dette gikk nok litt for fort og tilfeldig for seg. Kompetansesenteret hadde imidlertid arbeidet i Søndre Land i flere år og var godt kjent med forholdene og med de forskjellige personene. Dermed var gruppesammensetningen ikke så tilfeldig som den kunne synes.

I en av de andre kommunene etterspurte kompetansesenterets representant konkrete kommunale aktører som han mente var viktig å få med, men fikk ikke særlig gjennomslag. Men de han ville ha med var ofte for opptatt. I denne kommunen ble arbeidsgruppa utpekt av levekårssjefen.

I Lenvik ble sammensetningen, men ikke personene, bestemt av kommunestyret. Deretter kom de forskjellige faglederne med sine representanter til gruppa. I Askøy hadde NAV det overordnede ansvaret for framdriften av planen, og lederne på de aktuelle fagfeltene ble oppfordret til å komme med sine representanter til arbeidsgruppa. Fagledernes valg ser ut til å ha vært noe preget av tilfeldigheter, i hvert fall i enkelte av kommunene. En som representerte sin etat i arbeidsgruppa, beskriver det slik:

«Min sjef kom og sa: Gud, nå skal det skrives en ruspolitisk handlingsplan i denne kommunen, og jeg ser på deg... Altså ut ifra utdanning og det engasjementet mitt så ville hun at jeg skulle være med. Og jeg sa ja, det vil jeg. Jeg vil det. Så det var noe jeg ble bedt om å gå inn i. Det var ikke noe jeg meldte meg til selv, men jeg syntes det var smigrende å bli spurt.»

I Tromsø var det rådmannen ved en rådgiver i fag- og utviklingsenheten som valgte arbeidsgruppa. Han la vekt på at det var viktig å velge personer han visste kunne arbeide i slike grupper, gjerne folk som hadde sittet i slike grupper tidligere. I Risør var leder av styringsgruppa og arbeidsgruppa vedtatt av kommunestyret i mandatet. Ledelsen av arbeidsgruppa måtte imidlertid endres i løpet av prosessen. Da hadde leder av kvalifiseringsenheten, som også var leder av styringsgruppa, stor innflytelse på hvem som ble med. I Levanger og Verdal var det kommunalsjefene som satte sammen gruppene i samråd med felles prosjektleder.

Slik det ser ut, er det bare to kommuner som har vært mer fokusert på representasjon av fagfeltene enn på hvilke personer som blir med, siden det der var fagsjefene som valgte hvem av deres stab som skulle delta. For øvrig er det vanskelig å se noen tydelig sammenheng mellom posisjonen til den som har ansvaret for sammensetningen og hvem som faktisk blir sittende i gruppene og slik blir deltaker i planprosessen. Både faglig innsikt og personlige egenskaper tillegges vekt når gruppene blir satt sammen. I en kommune la de spesielt vekt på at gruppe-medlemmene hadde vært med forrige gang det ble laget rusmiddelpolitisk handlingsplan.

Den sentrale og eksplisitte intensjonen med rusmiddelpolitiske handlingsplaner, er en mer helhetlig kommunal rusmiddelpolitikk, noe som forutsetter et tverrfaglig samarbeid. Alle arbeidsgruppene har deltakere fra forskjellige fagområder. Fordelingen av fagområder har imidlertid variert. Som vi kommer tilbake til i kapitlet om planproduktet, har gruppesammensetningen betydning for hvilken



vekt planen legger på de forskjellige delene av rusarbeidet. Ofte avspeiler sammensetningen hvilke områder i rusfeltet som den som valgte ut etater og personer la størst vekt på.

Vi har forsøkt å kvantifisere arbeidsgruppenes fordeling på ulike sektorer og fagområder, noe som bød på problemer fordi kommunene har ulik organisering. Både benevnelser og sammensetningen av sektorer og etater varierer mye. Vi har latt gruppemedlemmer representere sitt nærmeste fagområde, selv om de i kommunens informasjon til oss er satt som representant for et større område. For eksempel er samfunnsmedisin, ergo- og fysioterapi og psykisk helse og oppfølgingstjenester slått sammen til en enhet kalt helse/rehabilitering i en kommune. Arbeidsgruppemedlemmet er da regnet som representant for psykisk helse og oppfølging fordi det er på dette området hun er fagleder. Vi har videre gruppert deltakerne for å se om tyngden i gruppa ligger på omsorgssiden, de som har omsorg, skadebegrensing og rehabilitering som arbeidsfelt, eller forebyggingssiden som omfatter både allmenn forebygging og tidlig intervensjon.

Resultatet av beregningene er at andelen gruppemedlemmer fra omsorgssiden varierer fra 30 % i tre kommuner til 70 % i to kommuner. De øvrige tre har henholdsvis 40 %, 50 % og 60 %. I tillegg har seks av åtte kommuner gruppemedlemmer fra planavdelingen, en fra politisk sekretariat, to har politikere, tre har innkjøpte prosjektledere og fire har samarbeidet med sitt regionale kompetansesenter.

Siden skolen og barnehagesektoren har satt særlige spor etter seg der de har vært med i planprosessen, har vi sett spesielt på deres deltakelse. Askøy er den eneste kommunen som har en fra barnehagesektoren med i arbeidsgruppa. Der sendte styrerne i barnehagene et felles innspill til arbeidsgruppa med et begrunnet krav om å få mer kunnskap og bedre rutiner når det gjaldt rusmiddelbruk blant foreldrene til barnehagebarna. Det er bare Askøy og Risør som har skolen representert. Risør hadde sektorleder i barnehagesektoren med i styringsgruppa, og en ungdomsskolelærer som leder for arbeidsgruppa. Dette ble beskrevet som en god løsning, også av aktører fra avdeling for Pleie, rehabilitering og omsorg, som egentlig var tiltenkt ledelsen ut fra mandatet:

«Det var et lykkelig valg at det ikke ble en leder for arbeidsgruppa fra omsorgsenheten og psykisk helse og sykepleie, men at det ble en sosiallærer fra ungdomsskolen. Det tror jeg var helt avgjørende for at planen ble vinkla på en mer framtidretta måte. Det har blitt større bredde og nedslagsfelt også,

enn om det var vi som jobber med de tyngste ruserne som skulle tatt den. (...) De to første dialogmøtene ble lagt til ungdomsskolen. Dermed ble også forebygging mer etterspurt.»

For å oppsummere, ser vi at kommunene tar ulike grep når de skal sette sammen gruppene. Selv om sammensetningen har betydning som et signal om hva det skal legges vekt på i handlingsplanen, og dermed også kommunens rusmiddelpolitikk i planperioden, virker det som det primært er praktiske hensyn som bestemmer hvordan gruppa blir satt sammen. Vi skal komme tilbake til hvilken betydning det kan ha hatt at bestemte aktører og fagfelt ble trukket inn i prosessen. Først skal vi imidlertid se på hvordan gruppesammensetningen også kunne føre til at prosessen ble ganske konfliktfylt.

#### **2.4.2 Grupesammensetning og konflikt**

Det kan være et uttrykk for at planprosessen ble opplevd som et praktisk stykke arbeid mer enn noe som skulle meisle ut en lokal rusmiddelpolitikk, når prosessen i de aller fleste kommunene var lite preget av konflikt og diskusjon. Bare i en kommune var det store motsetninger innen gruppa, noe som både var tidkrevende og førte til et vanskelig samarbeidsklima. Der ble det påpekt av flere informanter at de var litt forundret over gruppesammensetningen. De mente motsetningene var forutsigbare og kunne vært unngått. I denne kommunen var arbeidsgruppa utpekt av levekårs-sjefen. Etter hvert ble den supplert av kommunestyret med en fra ungdomskontakten og en brukerrepresentant fra Landsforbundet mot stoffmisbruk.

Den viktigste konfliktdimensjonen er knyttet til at gruppa både hadde medlemmer med en liberal holdning til alkoholbruk, og medlemmer med et klart og velkjent avholdspolitisk standpunkt. Fra flere av informantene i denne kommunen fikk vi høre om diskusjonene knyttet til et årlig arrangement kalt julebyen. Den innebærer blant annet et stort julemarked, og midt på torget har mannsangforeningen Munkekoret en svær paviljong. Der går de i sine munkekutter og serverer sang og gløgg med og uten alkohol. Julebyen er et populært tiltak for familier, og bidrar til liv og røre i sentrum.

Informantene fortalte at arbeidsgruppa hadde hatt det de opplevde som uendelige diskusjoner om gløggserveringen i julebyen. En av de alkoholliberale beskrev det slik:

«Grappa som jobbet med planen var sammensatt av «streng» motstandere av alkohol og de mer liberale på den andre fløyen. Da ble det selvsagt både heftige og langvarige diskusjoner hvorvidt det skulle forbys å servere alkohol i områder der barn og familier ferdes. Dersom det skulle forbys, slik flertallet i grappa mente, ville det innebære forbud mot servering av gløgg med alkohol i Julebyen. Vi har Norges flotteste juleby! Grappa klarte ikke å bli enige, og Rådmannen skar gjennom og tok beslutning om at et slikt punkt ikke skulle inn i planen.»

Representantene for dem som mente at julebyen burde kunne gjennomføres uten alkoholserving på torget, var naturlig nok skuffet over at forslaget til vedtak som ble sendt fra rådmannen dermed ikke lenger hadde noe forslag om julebyen som alkoholfri sone. De beskrev den samme situasjonen slik:

«Grappa hadde konkludert med at vi ønsket bl.a. å foreslå at torget skulle være en alkoholfri sone. Julebyen er jo et begrep her i kommunen. Og det er et fantastisk arrangement. Det er så bra. Men så syntes flere av oss som satt i grappa, vi var i alle fall i flertall, og derfor ble det grappa sitt ønske at vi skulle si som så at i julebyen så skal det ikke være servering av alkohol. Vi har en flott mannssangforening som heter Munkekoret. De serverer gløgg med og uten troll i seg. Vi syntes at det skulle bare være gløgg uten troll. Vi mener at julebyen i seg sjøl er så attraktiv, og folk strømmer til. Og det er et familie- og barneperspektiv på det som skjer der inne. Alt det som skjer er i grunnen så lagt opp til barn og familieperspektivet, så vi mente at da skal det heller ikke være gløgg med troll i. Men rådmannen droppet det, han kuttet ut det. Han hadde siste final cut, for å si det sånn.»

Slik ble det. Det var ingen diskusjon i kommunestyret eller i pressen etterpå om at det burde være «trollfritt» i julebyen. Den rusmiddelpolitiske planen som etter hvert ble vedtatt i denne kommunen, har heller ikke med noe spesielt om julebyen. Derimot har den et avsnitt om alkoholfrie soner, særlig der det foregår samvær med barn, og på arrangement der barn og ungdom er målgruppa. Avsnittet konkluderer med at fra et helse- og sosialpolitisk perspektiv bør kommunen være restriktiv når det gjelder servering av alkohol på slike arrangementer. Så vidt vi vet, selges det fremdeles gløgg både med og uten alkohol på torget før jul i denne kommunen.

### 2.4.3 Deltakernes handlingsrom

Hvilke personer og etater som skal utarbeide planen, er viktig på mange måter. Det er ikke bare antall personer fra forskjellige sektorer som spiller en rolle, men også den enkeltes posisjon og autoritet, og gruppas evne til å innhente og nyttiggjøre seg informasjon fra referansegrupper, styringsgrupper eller andre relevante fagfolk. For de fleste har planprosessen vært nokså strevsom, særlig der deltakerne ikke har hatt med seg den nødvendige beslutningsmyndigheten inn i prosessen.

I noen kommuner har deltakerne representert så vidt lavt nivå i sin etat, at de for hver beslutning som skulle tas, måtte tilbake og få godkjenning av overordnede. Det sier seg selv at det tar tid og forsinker prosessen. Vi har kalt det atterstingmetoden. Det blir to skritt fram og minst ett tilbake for hver beslutning som skal tas. Der grupped medlemmene har sittet i posisjoner hvor de har kunnet ta avgjørelser, har gruppa vært mer effektiv. I Lenvik snakket vi med ledende helsesøster, som beskrev sin posisjon i arbeidsgruppa slik:

«Det er viktig at den som har myndighet til å gjøre noe sitter i gruppa, men du må også gå tilbake og selge produktet i din tjeneste. Det hadde ikke vært mulig med en vanlig helsesøster, for du skal mene noe på vegne av din tjeneste.»

Særlig la en av de lokale prosjektlederne stor vekt på at det var viktig å trekke mellomlederne inn i planprosessen. For henne dreide det seg både om å få en effektiv prosess, og å skape eierforhold blant dem som kom til å få i oppgave å følge opp handlingsplanens tiltak:

«Jeg tenker jo det at egentlig, for at du skal få et eierforhold til det, så kunne jeg ønsket at det var bare mellomledere som jobbet med å utarbeide disse planene. Da får du et eierforhold til det, og vi kan spre det ned i fagavdelingene. Og vi forplikter oss mer. Jeg ser jo det at jeg, i den gruppen som jeg har ledet nå, kanskje kunne være mye tydeligere i forhold til forventninger og bestillinger. Jeg trenger ikke gå og spørre, ikke sant, skal vi gjøre ditt eller skal vi gjøre datt, og hvordan skal vi gjøre det? Fordi at jeg har i kraft av min stilling muligheten til å influere og påvirke, og til å tenke sjøl innenfor mitt fag. Min anbefaling ville være at det var mellomledersjiktet i samarbeid med fagsjefene som burde utarbeide planene. Fordi da blir det dokumenter som vi bruker i vår forvaltning hele veien med dem vi jobber med. Det bør være på mellomledernivå som utarbeider de planene, for å få eierforholdet, og for å få se at plandokumentene ikke går ned i en skuff.»

Hvilket beslutningsnivå som ligger i plangruppa sier noe om hvordan kommunen har prioritert arbeidet, det gir rammebetingelser for prosessen, og kanskje også for oppfølgingen av planen.

## 2.5 Prosjektlederfunksjonen er viktig

I alle planprosessene vi har data fra, er prosjektlederfunksjonen avgjørende både for hvordan prosessen utvikler seg, og for hva slags plan man ender opp med. Prosjektlederne eller gruppelederne har imidlertid hatt svært ulike rammebetingelser og personlige forutsetninger for jobben. Kanskje ligger en prioritering av det rusmiddelpolitiske arbeidet i det valget kommunen gjør når de finner fram til prosjektleder. To av de arbeidsgruppene vi har sett på, har for øvrig hatt sekretærer fra planavdelingene. De har supplert gruppelederne ved å ha kompetanse, erfaring og kunnskap om planarbeid, kombinert med nødvendige personlige egenskaper, autoritet og legitimitet. Og særlig for den ene gav det gode muligheter til å prioritere planarbeidet. Hun hadde et tett samarbeid med prosjektleder, og beskrives av de andre deltakerne som en drivkraft i prosjektet.

### 2.5.1 Kompetanse og legitimitet

I det følgende vil vi gå gjennom noen av de forutsetningene som synes særlig viktige for lederne av planprosessene. For det første finner vi at *fagkompetanse* er viktig, ikke minst fordi det gir legitimitet. Som vi også så i evalueringen av Regionprosjektet, viser det seg at prosjektleder sin faglige tyngde og formelle kompetanse hadde større betydning enn man umiddelbart kunne forventet (Baklien m. fl., 2007). Det har sammenheng med at formell fagkompetanse gir et signal om faglig likeverd, noe som er viktig for å bygge opp et samarbeid med andre fagprofesjoner. Dessuten gir det signaler om oppgavens betydning. I Regionprosjektet så vi at enkelte av de prosjektlederne som ikke selv hadde fagkompetansen, klarte å trekke den inn utenfra, ikke minst fra sitt kompetansesenter. I arbeidet med rusmiddelpolitiske handlingsplaner, har ikke forholdet til kompetansesenteret vært like tett, og det har vært vanskeligere å støtte seg på fagkompetanse derfra. Men vi så også kompetansesentre som var godt inne i hele prosessen, og også ble brukt av prosjektleder/sekretær.

Når det gjelder prosjektleders/gruppesekretærs legitimitet, varierer den mellom kommunene. Men særlig i Tromsø og Risør kom flere av prosessdeltakerne uoppfordret med svært positive skussmål av prosjektleder. For eksempel beskriver politiet i Tromsø prosjektleder med uttrykk som: «Hun visste hva hun holdt på

med», «Hun hadde troverdighet» og «Hun virka faglig tung.» Og leder av styringsgruppa i Risør uttalte om arbeidsgruppas sekretær at hun hadde et «Forfriskende analytisk syn på ting».

Legitimitet dreier seg også om å kunne gi oppgaver til andre, og å kunne be om og få hjelp når det trengs. En av prosjektlederne uttrykte tidlig i planprosessen at hun var litt overveldet av oppgaven hun hadde påtatt seg. Samtidig trodde hun at det var mange i kommunen som kunne mye om rusfeltet, og som hun kunne be om hjelp: «Men jeg er kanskje mer skeptisk til å be dem skrive noe. Dette er folk som har lite tid.» Hun hadde heller ikke særlig tro på at hun kunne sende ut uferdige utkast og få kommentarer fra disse opptatte personene som hun hadde stor respekt for. Dette kan illustrere at det kanskje er de som har tyngde og fagkompetanse, som også innehar en legitimitet der de kan be andre om skriftlige bidrag. De som mangler tyngden og kompetansen, og som dermed trenger det mest, det er de som har vanskeligst for å be andre i kommunen om å bidra skriftlig til handlingsplanen.

Å lede arbeidet med å lage en rusmiddelpolitisk handlingsplan, krever ikke bare fagkompetanse, men også *administrativ* kompetanse. Det innebærer en del administrative oppgaver som innkalling til, og referatskriving fra møter, samt rapportering både innad i kommunen og til sentralt nivå. Ikke minst skal man ha evne til å skrive og sammenfatte bidrag som kommer fra forskjellig hold. I en av de kommunene der vi hadde anledning til å følge prosessen, virket det som de hadde problemer med referatfunksjonen, og med skriftliggjøring av underveiskonklusjoner og vedtak. Trolig hadde dette problemet også sammenheng med at det var satt av for lite tid. Planarbeidet foregikk på dugnadsbasis og konkurrerte hele tiden med hverdagsjobbens krav.

En tredje form for kompetanse som viser seg nyttig, kan vi kalle *dialogkompetanse*. Den er særlig viktig i tiltak som skal involvere flere profesjoner og/eller etater. Dette dreier seg også om en evne til å drive en dialog framover slik at møtene føles meningsfulle og målrettet. Et virkemiddel i så måte kan være at prosjektleder sørger for at det veksles mellom å diskutere i en stor gruppe, utvikle et tema i en mindre gruppe, og komme med skriftlige bidrag fra enkeltdeltakere. En av prosessdeltakerne på Askøy beskrev denne arbeidsformen slik:

«Det som kan drive arbeidet framover er at gruppemedlemmene sitter på ulik kompetanse og kan hente kunnskap hos hverandre, og at vi kan arbeide effektivt på hvert vårt felt og samle det til noe som blir en helhet. Hvis man

arbeider effektivt behøver ikke alle mene noe om alt. Når alle fagavdelingene er representert, blir det lett til at alle kjører «sin sak», taler varmt og lenge for den, og det blir ikke egentlig noen kommunikasjon som kan drive arbeidet framover. Nå er vi kommet fram til at noen av oss sitter sammen og jobber, og det er enda mer effektivt.»

For å oppsummere, ser vi at evnen til dialog er viktig. Dialogen blir et redskap til å forene ulike perspektiv og erfaringer, og en forutsetning for en vellykket koordinering av fag og spesialiteter på grunnlag av en felles forståelse. Denne utvikles gjennom kommunikasjon, dialog og drøftinger. Disse aspektene er for øvrig ikke særegne for rusmiddelpolitiske handlingsplaner. Tone Magnussen (2006:44) har undersøkt prosessene knyttet til boligsosiale handlingsplaner i fire kommuner. Hun beskriver koordinering og kompetanse som nøkkelfaktorer ved prosjektlederrollen. Hun legger også vekt på uavhengighet som en viktig rammebetingelse for å fylle koordineringsfunksjonen på en god måte:

*«Eit karakteristisk trekk ved prosjektleiarrolla knytt til bustadsosialt arbeid, er at den framstår som ei uavhengig rolle. Prosjektleiaren er gjerne tilknyttta ei avdeling med ansvar for samordning og koordinering (...) Dette gjev prosjektleiaren ein fri og uavhengig posisjon i kommuneadministrasjonen, ho er ikkje knyttta til verken sektor eller profesjon. Med eit slikt utgangspunkt blir koordineringsfunksjonen sentral, prosjektleiaren får i særleg grad eit ansvar for å ivareta det tverrsektorielle aspektet.»*

Den uavhengigheten det pekes på her, finner vi særlig hos de prosjektlederne som var engasjert inn utenfra spesielt for denne jobben. Vi kunne i en viss grad også se den hos dem som kom fra planavdelingene. For prosjektledere som allerede hadde en posisjon, for eksempel i NAV, var utgangspunktet vanskeligere. Uavhengighet og frihet fra etatsmessige føringer, gjør det trolig lettere å komme fram til en plan som skal kunne fungere som et tverrsektorielt redskap.

## **2.5.2 Nettverk og plassering**

Nettverk og evne til nettverksbygging er en annen viktig egenskap hos en prosjektleder som skal fungere som inspirator og kobler. Å skape oppslutning om nye ideer, samt drøfte strategier og mer konkrete tiltak for å virkeliggjøre ideene, forutsetter også samhandling på uformelle arenaer. Da er nettverk og sosial kapital viktige elementer. Samtidig kan nettverk komplisere fordi det kan skape rollekonflikter og kryssende lojalitetshensyn. I en av kommunene satt prosjektleder

også i styret i det lokale idrettslaget, som var medarrangør av en årlig festival som var beryktet for mye fyll. Festivalen var en viktig inntektskilde for idrettslaget. I dette spesielle tilfellet løste prosjektlederen det med å erklære seg inhabil i en del beslutninger både på idrettsarenaen og i rusmiddelpolitikken.

Nettverk har også sammenheng med hvor prosjektlederen er plassert, og eventuelt hvilken etat eller sektor han eller hun er rekruttert fra. Prosjektlederne i vårt materiale er plassert på forskjellige kontorer, fagkontorer, etater eller rådmannskontor, en ambulerte omkring der det var ledig plass. Vi kan ikke se noen direkte konsekvenser av de forskjellige plasseringene. Det er andre forhold som har større betydning for gjennomføringen av planarbeidet. Det kan være hensiktsmessig med en linje til rådmannens stab for å oppnå en god forankring der. Det kan imidlertid ordnes på andre måter enn ved fysisk plassering, på samme måte som behovet for kunnskap og erfaring i rusfeltet kan komme inn i planarbeidet, både gjennom deltakerne i arbeidsgruppa og bruk av nettverk for øvrig.

For øvrig hadde alle planprosjektene en eller annen form for forankring i administrativ ledelse på rådmannsnivå. I noen kommuner rapporterte sekretærene i arbeidsgruppa direkte til rådmannen, i andre gikk forbindelsen til rådmannen gjennom en kommunalsjef. I en kommune gikk rapporteringen via NAV til rådmannen, og i en annen rapporterte prosjektleder til ledermøtet, som også inkluderte rådmannen.

Informantene forteller oss at en tett relasjon til kommunens administrative ledelse kan være både positivt og negativt. Én prosjektleder som var rekruttert utenfra, hadde stor nytte av tett kontakt med rådmannens kontor. En god og tett kontakt mellom prosjektleder og kommunens administrative ledelse, øker dessuten sjansen for at det kan gjøres korrigeringer underveis i prosessen. Da kan resultatet bli et planforslag som rådmannen vil kunne legge fram for kommunestyret uten for store endringer. Dette kan vi også se i sammenheng med de ofte ganske generelle mandatene som arbeidsgruppene hadde som arbeidsoppdrag. Særlig en prosjektleder la imidlertid vekt på at rådmannens distanse til planarbeidet gav henne handlingsrom og muligheter til å disponere egen tid. Rådmannen hadde ikke tid til å sette seg ordentlig inn i hennes tidsbruk, og han lyttet til henne når hun mente hun ikke kunne pålegges flere oppgaver og samtidig ferdigstille rusplanen på en god måte. Distanse kan altså være en fordel fordi den gir rom for den som har kompetanse og legitimitet til å utnytte det.



For å oppsummere, ser vi at prosjektleders personlige egenskaper er viktig. Det dreier seg om kompetanse og erfaring, kunnskap om feltet og om prosjektarbeid, kunnskap om kommunalt planarbeid, autoritet, legitimitet og nettverk. I tillegg kommer eksterne rammebetingelser som ryddige ansettelsesforhold, hensiktsmessig plassering i organisasjonen og ikke minst tid nok til å kunne levere et tilfredsstillende arbeid. Inntrykket er at ikke alle kommuner er like bevisste i sitt valg av prosjektleder. Valget kan også sees som et uttrykk for hvordan kommunen prioriterer det rusmiddelpolitiske feltet.

## 2.6 Politikerne – innenfor eller utenfor

Fra SIRUS' årlige spørreskjemaundersøkelse om kommunenes forvaltning av alkoholloven, vet vi at 66 kommuner hadde fått nye rusmiddelpolitiske eller alkoholpolitiske planer i 2009 (Skjælaaen, 2010). Omtrent halvparten av disse, 34 kommuner, oppgir at politikerne er trukket med i planprosessen. Går vi nøyere inn i tallene, viser det seg at 13 kommuner oppgir politikernes deltakelse som det vi kan karakterisere som vanlig politisk virksomhet, for eksempel at planen er sendt på høring, at det har vært informert på møte i komitéen som skal behandle planen, og at planen har vært oppe i formannskap og kommune- eller bystyre. To kommuner har arrangert tema- eller stormøter med politikere. I 16 kommuner, dvs. omtrent en fjerdedel, har politikere deltatt i arbeidsgruppe eller styringsgruppe. En kommune hadde ordføreren med. I fire kommuner var en politiker leder av arbeidsgruppa. Dette samsvarer med det vi finner i våre åtte kommuner. Bare Lenvik og Søndre Land hadde politikere med som aktive deltakere i gruppa. Flere trakk imidlertid inn politikere på andre måter, for eksempel gjennom oppstartsmøter tidlig i prosessen, eller informasjonsmøter og høringsmøter underveis.

I utgangspunktet hadde vi en antakelse om at det var viktig at handlingsplanen ble «politikernes plan» i den forstand at de hadde et eierforhold til den når prosessen var kommet så langt som til vedtak i politiske organer. Vi antok at det ville være en fordel at prosessen involverte politikerne på en slik måte at de fikk kunnskap om feltet og forståelse av planen, og at den ble forankret på politisk nivå på en slik måte at det lettet den politiske oppfølgingen av planen. Dermed var vi fokusert på forholdet mellom forvaltning og politikk i møtet med de fleste av informantene.

Det viste seg fort at informantene fra forvaltningen hadde sterke og til dels også motstridende meninger om politikernes rolle i prosessen. I enkelte kommuner,

særlig i Tromsø, fikk vi inntrykk av et nesten vanntett skott mellom politikerne og forvaltningen. Argumentet var at hvis politikerne er med i prosessene, så er de uten ansvar for hva som skjer etterpå. I den politiske vedtaksprosessen kan de gjerne forandre standpunkt. Når det kommer til formannskapet, kan det hende at partiene har bestemt at det skal være på en annen måte.

En informant fra politikersida i Tromsø, mente derimot at det kunne vært en fordel å ha hatt med politikere i utformingen av planen. Hun fikk kjennskap til planen første gang under et åpent høringsmøte i kommunestyresalen. Da var planutkastet ferdig, og det var for sent å påvirke retning og valget av problemstillinger. Hun mener at praksisen i Tromsø kan gi vel kort tid til å sette seg godt inn i saksområder og planer, men som hun sier: «Selv om det er en stor plan, så ville det nok være mange som ikke leste den før kvelden før man skal behandle den i kommunestyret.» Hun synes det kunne vært lurt å ha med politikere i utformingen, helst fra både posisjon og opposisjon. Poenget måtte ikke være at politikerne skulle styre konklusjonene, men at de skulle kunne si noe om spørsmålene som skal tas opp, sett ut fra et ikke-faglig perspektiv. Hun la også vekt på at man vil få et helt annet kjennskap til stoffet når man har vært med på å utarbeide det.

Den intervjuede politiker fra Tromsø er her på linje med synspunktene som Tromsøs prosjektleder uttrykte. Hun var også skeptisk til det strenge skillet mellom administrasjonen og politikken:

«En prosess der de var involvert tidligere, kanskje med møter og seminarer, kunne ha skapt en større forståelse og større kunnskap om det feltet de faktisk skal vedta. For dette er jo ikke lett altså, for politikere. De fikk liksom hele denne her blekka med hele planen og forslag til vedtak og bakgrunn og alt. På en uke skal de da sette seg inn i alt det.»

Det var ikke bare i Tromsø ledelsen i den kommunale forvaltningen hadde gjennomtenkte begrunnelser for hvorfor de ikke ville ha med politikerne. I Eigersund intervjuet vi en fra planavdelingen som argumenterte for at politiker-deltakelse ville gå ut over fagligheten i planarbeidet:

«Vi har helt bevisst valgt ikke å ha rene politikere i prosjektgruppene våre. Det er gode grunner til det. Det er å holde rene løp, å skille politikk og administrasjon. Så skal politikk være politikk når det skal være politikk, og så skal det være fag og administrasjon frem til det skal være politikk. Vi har

prøvd et par ganger. Der har vi veldig fort sett at dette fungerte dårlig, fordi at politikerne går inn på en annen måte enn administrasjonen. Det ene er fagbasert og det andre er politikk. Det dreier seg også om hvordan du skal velge politiker, fordi du har fra den ytterkanten der til den ytterkanten der, politisk i et kommunestyre. Så plukker du ut en politiker, setter inn i en gruppe som da vil gjerne være valgt av et utvalg, helse og sosial eller sånne ting. Og så går den inn i den gruppa med sitt verdisyn og sitt politiske ståsted. Ingen andre i det utvalget eier hans ståsted, eller hennes ståsted. Politisk så kan du egentlig vedta at  $1+1=5$ . Administrativt så kan du ikke gjøre det. Det skaper klabb og babb, og det skaper usikkerhet om fagligheten i planene. Sånn som vi gjør nå, så er politikerne 100 % overbevist om at det er faget som teller her. Så vet de inderlig godt at vi har våre verdier og alt sånn i bunnen. Men løpet er i alle fall faglig, og det blir kjørt av administrasjonen.»

Som kommunalsjefer vi snakket med andre steder, var vedkommende også bekymret for at politikerne kunne havne i en gisselposisjon, akkurat som administrasjonen kunne bli gissel for politiske posisjoner som de faglig sett ikke kunne stå for. Informasjon til politikerne underveis i prosessen, oppfattet vedkommende derimot som svært viktig og nødvendig:

«Vi kan gjerne ha informasjonsmøter. Men da henter vi det inn ad hoc, eller vi foretar en vurdering i en definert politisk sammenheng der vi har styringen. Vi kommer inn, informerer, får kanskje informasjon, trekker oss ut, jobber videre. Da har du en veldig ryddig prosess. Det er forutsigbart og det er trygt, og det er ingen som føler at dette blir vanskelig. (...) Det er ikke sånn at vi sier nei til enhver kontakt med politikere i prosessen. Vi bare passer på måten vi gjør det på. Det skal skje ryddig og forutsigbart og åpent for alle parter, slik at ikke det blir noe tull av det. Og så kan vi ha mye og løpende kontakt. Vi kan ha møter, seminar, telefonisk kontakt, samtaler m.m. Med andre ord alt vi vil, men det må være ryddig. Men de skal ikke sitte i prosjektgruppa.»

Vi snakket også med politikere som var svært opptatt av å bli involvert underveis, uten at de dermed var med i noen prosjektgruppe eller plangruppe. I Levanger var politikerne først blitt informert gjennom en fagdag, der intensjonen ikke primært var å få alle problemer på bordet, men mer å få et felles faglig ståsted for arbeidet. De har også hatt kontakt med prosjektgruppa underveis, og fant det både nyttig og interessant:

«To ganger har vi hatt besøk av prosjektgruppa i driftskomiteen for orientering underveis. Det har vært en orientering for kommunestyret også, underveis. Og så var jeg også med på en sånn fagdag som var i starten. Det syntes jeg var veldig interessant, fordi det var en veldig spesiell gruppe som møttes der da. Det var jo brukere der også, ikke sant. Det var egentlig et stort og sammensatt forum. Og vi hadde delvis gruppearbeid og blanda og sånn. Jeg syntes det var veldig lærerikt, det må jeg si. Det gav et godt innblikk i hele situasjonen. Brukerne beskrev hva som var problematisk for dem, og vi fikk også høre fra de som jobba i feltet. Og politiet var med, i grunnen alle de som var involvert i rusfeltet på et eller annet vis.»

Tilsvarende synspunkter fikk vi fra vår politikerinformant på Askøy. Heller ikke der var politikerne inne som ordinære medlemmer av prosjektgruppa. Hun la vekt på at det ikke alltid var like lett å fordøye en ferdig plan. Politikere trenger å få tilført kunnskap, og det kan man få ved å følge planprosessen og diskutere underveis: «Da vet vi hvor vi skal hen, og vi slipper alle de store diskusjonene etterpå.»

I Levanger/Verdal var det delte meninger om politikernes rolle i planprosessen. Den lokale prosjektlederen savnet politikere i prosjektgruppa og mente at det ville ha involvert dem i arbeidet på en måte som man ikke kunne oppnå med bare informasjonsmøter. Enkelte av de politikerne som var aktuelle, var dessuten delvis frikjøpt til å arbeide i vervene sine. Som deltidspolitikere mente hun de kunne brukt noe av frikjøpstiden til å være mer engasjert i planarbeidet. Dette hadde også sammenheng med at hun opplevde lite engasjement i utviklingen av den lokale rusmiddelpolitikken. Hun mente at rus kanskje ikke engasjerer så mange før de eventuelt får personlig befatning med problematikken, og at det å involvere politikere i planarbeidet ville føre til større kjennskap og engasjement. «Jeg vet at det er forskjellige meninger om det. Men min anbefaling er å ha med en politiker i prosjektgruppa.»

Prosjektlederens sjef i Levanger hadde et annet syn på saken. Som flere andre kommunalsjefer, la han vekt både på fagligheten i planprosessen, og på faren for at politikere kunne havne i en gisselposisjon. I tillegg var han opptatt av politikerne som ivaretagere av en slags innbygger- og ombudsinteresse, og han var opptatt av den politiske forankringen.

«For du er ikke vedtakspolitiker når du er i den fasen der. Du utøver et sunt innbyggervett ut ifra din erfaring. Treffer prosjektet nå med de problem-

stillingene som jeg opplever eller har gjort meg opp en mening om? Så det blir en litt annen rolle. (...) Da er det bedre å kjøre kontaktpunkt, der du ber om deres sunne skjønn som innbyggere i rollen som politiker, for å sikre at de er kjent med prosessen underveis, får muligheter til å komme med innspill, slik at de er parat den dagen de får planen til behandling. Dette her kjenner vi oss igjen i, dette her er det vi faktisk har fått diskutert underveis. Men de bør ikke sitte i sjølve utarbeidelsen.»

Hvis politikere skulle inn i selve planprosessen, mente han de måtte gå ut av politikerrollen:

«Noen ganger så har vi hatt med politikere, men ikke som politikere. De har for eksempel kunnet være representanter for en frivillig gruppe, kunnet hatt lederverv der. Da er de ikke med fordi at de sitter i kommunestyret eller i formannskapet. Da slipper de gisselfunksjonen, og navnet på organisasjonen står der klart og tydelig.»

Omtrent de samme synspunktene møtte vi i Lenvik og Søndre Land, der politikere deltok i selve planarbeidet. Den politikeren som deltok i Søndre Land sier det er nyttig å være med fordi det gir sakkunnskap, og kanskje også et eierforhold til planen. I Lenvik la den aktuelle politikeren mer vekt på at han var et bindeledd mellom arbeidsgruppa og andre politikere. I Risør intervjuet vi nestlederen i hovedutvalget for oppvekst og omsorg. Hun skrøt av at det hadde vært en veldig fin prosess fordi alle ble involvert:

«Særlig var dialogmøtene bra, da blir det ikke bare politikere og saksbehandlere, men også fra den andre siden. Folk har nok fått kommet til orde. (...) Prosessen har interessert meg veldig, derfor har jeg fulgt med.»

Her kan vi også trekke på erfaringer fra planarbeid på andre, dels tilgrensende felt. En studie av prosessene knyttet til boligsosiale handlingsplaner, viser at kommunene der la stor vekt på politisk forankring, og på å involvere politikerne i prosessen på ulike måter (Magnussen, 2006:43):

*«Nokre stader har politikarar deltatt i styringsgrupper, det har blitt arrangert informasjonsmøter, politikarar har vore med på synfaringar, og kartleggingar og planarbeid er blitt lagt fram for politisk handsaming. Politikarane har på denne måten fått eit særlig godt innblikk i bustadsosialt arbeid som politikkkfelt, og det*

*har hatt klare positive effekter for overgangen frå plan til handling. Forankringa har skapt forståing og engasjement, og bidratt til at politikarane har vore villige til å prioritere ressursar til bustadsosialt arbeid.»*

For å oppsummere, har kommunene gjort svært ulike valg når det gjelder politisk deltakelse i planprosessene. De viktigste grunnene til å trekke politikerne med, dreier seg om eierforhold, involvering, og om at deltakelse gir kunnskap og engasjement. Vi kjenner til at i noen kommuner er det politikere som kjører hele planprosessen. For eksempel fortelles det på nettstedet kommunetorget om arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan i Vefsn, der politikerne både tok initiativet, nedsatte plangruppa og skrev planen<sup>2</sup>. Så langt gikk man ikke noen av våre kommuner. Vi kan også merke oss at prosjektlederne gjerne ville ha politikerne med inn i prosessen tidlig, noe som samsvarer med funnene til Gravrok & Hauger (2011:46) i deres studie av planprosessene i noen nordnorske kommuner. Gravrok & Hauger har imidlertid ikke snakket med kommunalsjefene, som i vår undersøkelse hadde gjennomtenkte og velbegrunnede oppfatninger av hvorfor politikerne burde holdes utenfor.

De argumentene som går igjen for å opprettholde et skille mellom politikerne og de som lager planen, dreier seg først og fremst om at politikere vanskelig kan la seg forplikte av det som skjer i gruppa, og om skillet mellom fag og politikk. Dette kan knyttes sammen med at planleggingens problemperspektiv er annerledes enn politikens (jf. Kleven, 1998). Terje Kleven har vist hvordan planleggingens problemperspektiv er å se ting i sammenheng, mens for politikerne dreier det seg om å gjøre problemene håndterbare:

*«Det komplekse må forenkles og reduseres til det som synes mulig å gjøre innen dette ansvarsområdet. Fra omgivelsene blir politikerne ofte konfrontert med enkeltstående problemer. Fordi politikerne er lekmenn i forhold til de fleste eksperters problemforståelse, er deres bilde av verden mer fragmentert og saksorientert enn preget av store, komplekse sammenhenger. Som lekfolk er deres problemforståelse bygd på erfaring mer enn vitenskapelig innsikt, og deres forslag til løsninger mer basert på skjønn enn på aksept av faglig viten.»*  
(Kleven, 1998:171–172)

---

<sup>2</sup> Se: [www.kommunetorget.no/side.asp?sideid=109](http://www.kommunetorget.no/side.asp?sideid=109)

Foran har vi pekt på at mandatene for planarbeidet var «upolitiske» i de fleste kommunene, og at de som var involvert gjerne betraktet dette som et stykke praktisk arbeid som skulle gjøres, mer enn noe som skulle gi retning og mening til et politisk felt. Sett på den bakgrunn, er det kanskje ikke så overraskende at politikerne spilte en heller perifer rolle i mange planprosesser.

## 2.7 Andre deltakere i planprosessen

Hvilke andre sektorer eller etater som deltok, varierte mye. Vi har vært særlig opptatt av politiet, kommunens planavdeling og ulike interesse- eller brukerorganisasjoner.

### 2.7.1 Politiet, deltaker eller bidragsyter

Politiet deltok i arbeidsgruppene i fem kommuner. I to var det lensmannen eller stasjonssjefen som var med, noe som tyder på høy prioritering fra politiets side. Samtidig var politiets deltakelse nokså passiv i et par av kommunene. Blant de mer aktive var politiets representant i Søndre Land. Han var opptatt av at de hadde relativt mange godt voksne og tunge narkotikamisbrukere på LAR-behandling, i tillegg til et rusmiljø der det meste var skjult for politiet. Som andre i politiet klaget han også over ressursmangel og overtidsbestemmelser som vanskeliggjorde tilstedeværelse på kveldstid hvis de ikke akkurat ble tilkalt på grunn av bråk. Samtidig var han opptatt av forebygging, men syntes det var vanskelig å prioritere:

«Det som er et problem med forebyggende arbeid, er at det er så lite målbart. Alt vi driver med i samfunnet i dag skal være målbart. Gjør du en bra jobb skal du måles opp mot noen parametre av noe slag. Det er veldig vanskelig på forebyggende. Du får det nesten i fleisen hvis du har gjort en bra jobb, og det ikke blir noen problemer av den art, så er det noen som sier det ikke var noen vits i, fordi det ikke var slike problemer likevel. Derfor er det så vanskelig å drive forebygging. Det er lett for at det blir nedprioritert i forhold til andre gjøremål som er målbare. Direktoratet kommer til oss og setter tall på det vi skal gjøre. Alle distriktene blir målt. Vi har side opp og side ned med målparametre. Det er lett å prioritere dem. Ofte må du ta fra brannslukningsavdelingen til forebyggingsavdelingen, og det er vanskelig når det brenner alle steder hele tiden.»

I Tromsø var politiet ikke en del av arbeidsgruppa, men deltok i referansegruppa som ble dratt tidlig inn i arbeidet for å gi innspill. Politiet i Tromsø var tydelige på

at de ønsket å spille en rolle i selve planprosessene, og ikke bare blir redusert til en høringsinstans når planen foreligger:

«Fra politiets side er vi svært fornøyd med at vi dras inn tidlig i sånne prosesser. Og det ble vi her. Vi ble ikke dratt inn når det forelå en rapport. Vi kom inn og fikk være med og lage den. Og det er et eksempel til etterfølgelse. Hvis du kommer for sent inn i sånne prosesser så er du sjanseløs fordi da er arbeidet gjort. Tidligere så var det mer sånn at det forelå en rapport, og så avga vi en uttalelse.»

De to kommunene som ikke hadde politiet i arbeidsgruppa eller referansegruppa, har begge innhentet opplysninger fra politiet. Den ene hadde politiet inne på et av arbeidsgruppas møter. Der redegjorde han for deres oppfatning av rusituasjonen i kommunen, og for politiets forebyggende arbeid både i kommunen og samarbeidet i distriktet.

For å oppsummere, har politiets bidrag variert mellom kommunene. Kanskje har deres rolle vært viktigst i forhold til at de har første hånds kjennskap til rusrelatert vold og ordensforstyrrelser. For eksempel la politiet i Tromsø vekt på at byens skjenkepolitikk gjorde at de måtte bruke mye ressurser i bysentrum på natta, ressurser som de gjerne heller skulle ha brukt til å bekjempe kriminalitet.

### **2.7.2 Kommunens planavdeling**

I seks av kommunene var plan- og utviklingsavdelingen representert i arbeidsgruppa. Aktivitetsnivået varierer fra tilbaketrukket observatør, aktiv deltaker til sekretær for arbeidsgruppa. En av de mer aktive deltakerne la vekt på at deres deltakelse ble spesiell, ikke bare fordi de kunne relatere arbeidet til andre planer, men også fordi de spilte rollen som en ganske ufarlig partner i et felt de andre deltakerne kunne oppleve som konfliktfylt:

«Det er jo derfor vi deltar mye i planprosesser og sånn. Det er nettopp for at plankontoret er helt ufarlig, de. Vi eier ingen ting av dette her. Vi eier verken skjenketider eller noen ting. Vi er der for å være sånn katalysator og for eventuelt å styre prosessen. Vi kan ha relativt avslappa holdning til det. Og det ser vi i alle fall, at når vi får folk inn i trygge sammenhenger, så kan du diskutere vanskelige tema. Har du dem på idédugnad eller sånne ting, ja da blir det kjepphest og skyttergrav og forutsigbart på mange måter.»



Det er ingen klar sammenheng mellom deltakelse fra planavdelingen og integreringen i annet planverk. I den ene kommunen hvor plansjefen førte planen i pennen, er det ikke nevnt annet planverk eller planens plass i kommunens plansystem. De to kommunene som ikke hadde planavdelingen representert i arbeidsgruppa, skriver begge at planen inngår i det kommunale plansystemet og er underlagt kommuneplanenes samfunnsdel. Det samme gjelder den kommunen hvor planavdelingens representant nesten ikke var til stede i løpet av planprosessen. Vi har også eksempel på at planavdelingens representant var sekretær for arbeidsgruppa, og laget et avsnitt med oversikt over styrende dokumenter og tilstøtende planer. De øvrige kommunene har nevnt andre planer i oppstillingen av kilder og hjelpemidler. Forholdet til andre planer er også et aspekt ved det vi kan kalle den helhetlige tilnærmingen til prosessen. Det kommer vi tilbake til i et seinere avsnitt.

### **2.7.3 Interesseorganisasjoner og brukere: Mellom fag og erfaring**

Fire kommuner hadde representanter fra bruker/pårørendeorganisasjoner i arbeidsgruppa, men det var bare organisasjoner som forholdt seg til brukere av illegale rusmidler. Inntrykket er at de illegale stoffene oppfattes som det største problemet, i hvert fall når det gjelder de akutte utfordringene. Bare i en kommune var forholdet til legale rusmidler direkte representert, men da med en tørrlagt alkoholiker.

Bortsett fra i ett enkelt dialogmøte i Risør, deltok ikke den tradisjonelle avholdsbevegelsen i noen av kommunene. Kanskje er de lite synlige og aktive i mange av lokalmiljøene. Jan Andersen peker i sin studie av lokal alkoholpolitikk i Norden på at da norske kommuner fikk et utstrakt selvstyre på alkoholfeltet, var avholdsbevegelsen innflytelsesrik, og hadde sterk støtte i befolkningen (Andersen, 2000:170). I dag er både innflytelsen og støtten begrenset, mens organiserte næringsinteresser har inntatt en viktigere posisjon. Når det gjelder våre kommuner, vet vi likevel at IOGT og Juvente er relativt sterke i Tromsø, og at Juvente er aktiv i Lenvik. De har også fått et eget avsnitt i Lenviks handlingsplan (Lenvik kommune, 2009:19). Det forteller at Juvente i Lenvik har 65 medlemmer, hvorav ca 30 er aktive, og oppsummerer at «*Det virker som det er etablert et stabilt rusfritt miljø av juventere i kommunen.*» Vi har for øvrig ikke noe grunnlag for å mene at avholdsorganisasjonene bevisst er valgt bort av de som satte sammen prosjektgruppene. Kommunenes intensjon ser ut til å ha vært at *brukerne* av de aktuelle tjenestene skulle være representert og få komme til orde, og rusmiddel-politiske interesseorganisasjoner faller naturlig nok utenfor den kategorien. Det er heller ingen ting som tyder på at disse organisasjonene har meldt sin interesse.

Brukerrepresentasjon er alltid vanskelig, og det så vi også i kommunenes arbeid med handlingsplanene. Særlig vanskelig kan det bli hvis brukeren primært representerer seg selv. En av kommunene hadde med en far med en narkoman sønn. Ifølge de andre i gruppa var det vanskelig for denne faren å løfte blikket og fokusere på det generelle. Annerledes blir det når brukerrepresentanten er representant i mer bokstavelig forstand. I Verdal var den lokale Foreningen mot stoff representert i gruppa med en av sine to ansatte. Hun opplevde at hennes erfaringsbaserte kunnskap ble vurdert som likeverdig med den mer fagbaserte kunnskapen til de andre i gruppa. Det var dessuten organisasjonen, og ikke personen, som var spurt om å være med i gruppa, noe som er i samsvar med organisasjonen politikk i slike spørsmål. Hun la også vekt på at hun deltok som representant for foreningen, og ikke som enkeltperson:

«I løpet av arbeidet forhørte jeg meg med de andre for det skulle jo ikke bare være min mening. Jeg tenkte at er det det her brukerne ønsker, for jeg skulle jo være talerør for brukerne og de pårørende. (...) Det var en god prosess, alle ble hørt og tatt hensyn til. Vi som er en bråkegruppe har blitt tatt med for å knebles før, men her ble vi virkelig tatt på alvor. Vi har fått brukt kompetansen vår, likestilt med de andre. Jeg følte virkelig at vi var med fordi de trengte oss.»

I flere kommuner var salg- og skjenkenæringen inne i bildet i forbindelse med oppstartsmøter, dialogmøter, eller som høringsinstans ved planprosessens avslutning. Risør var den eneste kommunen der skjenkenæringen deltok i selve prosessen. Der var eier av tre skjenkesteder trukket inn som medlem i styringsgruppa, som representant for Reiselivslaget. Trolig har dette sammenheng med at skjenkenæringen spiller en særlig viktig rolle i en turistkommune som Risør. Men det var på ingen måte opplagt at de skulle være med. En av de sentrale aktørene i prosessen i Risør beskriver det slik:

«Jeg hadde veldig lyst til å ha med en fra bransjen. Men vi måtte jobbe litt med det, måtte faktisk gå noen runder for å få til det. Men jeg har hørt mange signaler her på at de vil gjerne jobbe med en bra kvalitet. Og samtidig så blir det ofte rabalder når de sakene blir diskutert i bystyret. Så tenkte jeg at det kunne være en grei måte å holde kontakten på. Næringen er jo en interessant i dette her. De er en bruker av det som kommer ut av planen.»

Det er uklart i hvilken grad skjenkenæringens representant påvirket planprosessen i Risør. Det nevnes imidlertid av flere informanter at de ulike deltakerne i styringsgruppa lærte noe av møtet med andres virkelighetsoppfatninger. Legitimiteten til lover og regler på alkoholfeltet ble styrket.

## 2.8 Eksterne innspill

Kommunenes rusplanarbeid påvirkes av to ulike aktører på nivået over dem. Det første er sentrale myndigheter, og det andre er de regionale kompetansesentrene på rusfeltet. Departementet og Helsedirektoratets viktigste innvirkning ligger i selve anbefalingen om at det skal lages rusmiddelpolitiske handlingsplaner. En annen sentral påvirkning som har satt spor etter seg i planprosessene og i planene, er direktoratets veileder, et hefte på 34 sider som legger vekt på både hvorfor kommunen bør ha en slik plan, og hvordan de bør gå fram for å lage den (Helsedirektoratet, 2006).

Fem av kommunene forteller at de hadde nytte av direktoratets veileder i arbeidet med den rusmiddelpolitiske handlingsplanen. Det var knapt noen kommuner som brukte den slavisk. Den var likevel nyttig både for planens struktur og innhold, som en huskeliste over tema som en plan bør inneholde. I en av kommunene hadde imidlertid veilederen ført til flere problemer enn den løste, ifølge vår informant. Hun tok opp veilederen på eget initiativ i intervjuet, og mente at selv om den gav en struktur til selve plandokumentet, blandet den nivåer og var lite egnet til å sortere de ulike tiltakene som skulle komme ut av planen.

De regionale kompetansesentrene har fått egne, øremerkede midler for å styrke kommunenes arbeid med rusmiddelpolitiske handlingsplaner. Likevel ser vi at halvparten av våre åtte kommuner ikke brukte sitt kompetansesenter i prosessen. Bare en av disse hadde bevisst og aktivt valgt bort kompetansesenteret. For de tre andre virket det som det var mer tilfeldig. Det hadde vært oppe, men ikke blitt slik, uten at noen egentlig kunne si hvorfor. Men som de sa i en av kommunene: «kompetansesenteret presset seg ikke akkurat på heller.»

Hvor aktive kompetansesentrene er overfor sine kommuner, kan sikkert variere. Informantene fra kompetansesentrene forteller at det ikke er så mange som tar i mot når de tilbyr bistand: «Ofte har kommunene det travelt og ønsker å kjøre sitt eget løp». Dette samsvarer godt med det inntrykket vi fikk i kommunene. Det er

dekkende at de ofte ser ut til å ville kjøre sitt eget løp, et løp som kanskje ikke alltid passer inn i planene til kompetansesenteret.

For øvrig forholder kompetansesentrene seg svært ulikt til kommunenes arbeid med rusmiddelpolitiske handlingsplaner. Også i andre prosjekter har vi sett at kompetansesentrene både gir ulike råd, og at omfanget og formen på den bistanden de gir kommunene er forskjellig (Baklien m. fl. 2007). Noen legger opp til individuell støtte og nokså tett oppfølging i planprosessen. Andre samler flere kommuner til kurs. Blant våre kommuner brukte særlig Askøy mye tid på kurs i regi av Bergensklinikkene. Der deltok hele arbeidsgruppa på fem hele kursdager i Bergen. Men også Risør var på kurs hos Borgestadklinikken. En av informantene i Risør beskriver det som veldig bra og nyttig, samtidig som han advarer mot moralisering på sånne kurs: «Det er ikke en avholdsplan vi skal lage.»

Når det gjelder individuell støtte, deltok kompetansesentrene på arbeidsgruppemøter og de var tilgjengelige for råd og hjelp utenom møtene. Særlig der hvor prosjektleder hadde liten erfaring, fikk vi høre at kompetansesenteret var en viktig støttespiller og samtalepartner. Kompetansesentrene forholder seg også ulikt til spørsmålet om direkte pengestøtte. Borgestadklinikken innvilget Risør kommune kr 50 000 til frikjøp av prosjektleder, noe som ble satt stor pris på:

«Når du skal gjøre noe og får noen til å bli med deg og sånn, så er det helt utrolig bra. Veldig ofte er vi vant med i kommunen, syns jeg, at du får et slags pålegg. Ofte ikke penger, men du får et pålegg at dette skal gjøres. Og det er tungt noen ganger. Så her i dette tilfellet måtte jeg spørre to ganger: Forsto jeg rett? Er det sånn at hvis dere blir med så betaler dere litt for å bli med? Så for oss har det vært veldig, veldig bra, syns jeg. Jeg har følt at det har vært en tråd i det. Hun fra Borgestad har vært der og spurt oss litt spørsmål og fulgt oss opp. Og vi har fått tilbud om noen kurs, og forskjellige tiltak.»

I Søndre Land er det mulig kompetansesenteret vil gå inn med noen midler for å få gjennomført tiltak i planen. Både Bergensklinikkene og Borgestad arrangerte kurs for plangruppene. De kunne delta med hele gruppa om de ønsket. Alle fire kompetansesentrene var også kostnadsfritt til stede på møter i løpet av planprosessen. Bergensklinikkene deltok bare på avsparkmøtet og et møte med politikere. De øvrige kompetansesentrene har også deltatt på møter i arbeidsgruppa. Det vil si at sentrene bruker ganske mye ressurser på planprosessene i kommunene.

Bare i en av kommunene var kompetansesenterets deltakelse i prosessen noe konfliktfylt. I kommunens avtale med kompetansesenteret sto det at deres representant skulle være prosessleder, og mye tyder på at det var et begrep som ble oppfattet ulikt av ham som skulle påta seg oppgaven, og de kommunale prosessdeltakerne han skulle samarbeide med. Kommunens deltakere forventet noe mer og noe annet enn det som lå i kompetansesenterets oppfatning av hva prosessledelse skulle være. Våre informanter i kommunen fortalte om en situasjon der de trodde kompetansesenteret skulle gjøre en del av jobben og slik avlaste dem, mens praksis ble at samarbeidet gav dem mer i stedet for mindre arbeid. Deres beskrivelse var at de ble dyttet inn i en struktur som var arbeidskrevende, uten at kompetansesenterets mann tok noe ansvar i gjennomføringen.

Representanten for kompetansesenteret har en annen virkelighetsoppfatning. Han uttrykker også at hans opplegg gav dem en bedre prosess og en bedre plan, og trolig også bedre forutsetninger for at planen skulle få konsekvenser. Den uklare ansvarsfordelingen, der en konsekvens var utydelig ledelse, var et problem gjennom hele prosessen. Det var ikke klart hva som var kompetansesenterets ansvar og hva som var den lokale prosjektlederens ansvar. Dette fikk konsekvenser for praktiske saker som møteinnkallinger og referatskriving. Denne erfaringen forteller noe om betydningen en klar rollefordeling i samarbeidet mellom kompetansesenteret og kommunen. Det bør være avklart hvem som har ansvar for hva. Minst et av kompetansesentrene bruker skriftlige avtaler slik at det er helt klart hva kommunen og hva kompetansesenteret forplikter seg til.

Oppsummeringen er altså at kompetansesentrenes rolle har variert mye. I alle kommunene der de har vært inne, har det allerede eksistert en relasjon mellom kommunen og kompetansesenteret. De aktuelle personene har kjent hverandre, og hatt et grunnlag å bygge på da samarbeidet om rusplanen startet. Selv om det for flere av kommunene har krevd både tid og tilpasninger å følge opplegget til sitt kompetansesenter, ser det ut til at kontakten stort sett har gitt mer tid enn den har tatt. Ikke minst har kompetansesentrenes innsats for å gi alle prosessdeltakerne samme kunnskap og dermed også et felles utgangspunkt, vært viktig.

## 2.9 Læringsprosess eller gjøringsprosess, tverrsektorielt og helhetlig

Planprosessene har variert mellom å være en læringsprosess og det vi kan kalle en «gjøringsprosess». *Læringsaspektet* har vært tydeligst der kompetansesenteret har vært en medspiller i prosessen. Særlig synes det som Bergensklunikkenes opplegg med heldags kursing av flere kommuner sammen, der alle deltakerne i plangruppa på Askøy deltok, har understreket at dette skulle være en læringsprosess. Det dreide seg om læring om rusmiddelsituasjonen nasjonalt og lokalt, om innhenting av informasjon, om prosjektarbeid, og om faglig og politisk forankring av arbeidet. I eksempelet Askøy og Bergensklunikkenes tilnærming til prosessen, var det først og fremst de som arbeidet med planen som skulle lære.

I en annen kommune uttrykte en som representerte kommunens plan- og utviklingsavdeling seg slik:

«Proessen er viktigst. Utbyttet hentes ut i løpet av prosessen av dem som arbeider med planen. Denne planen kan kanskje ha følger for organisering og arbeid innen de gruppene som har vært med i planleggingen, men ikke på overordnet nivå. På andre områder har man så mange oppgaver at man får behov for planlegging. På rusfeltet må man lage plan for å finne ut hva man skal gjøre.»

Læring dreier seg ikke bare om å lære det rette svaret eller den rette måten å gjøre det på. I en politisk sammenheng er situasjonen ofte den at det ikke finnes bare ett riktig svar, eller i hvert fall kan det være tema for diskusjon (jf. Offerdal, 2005:276). Da dreier læring seg også om å vurdere målene og virkemidlene, se dem i forhold til andre politikkområder, og kanskje forkaste enkeltmål og midler som ikke holder politisk. Samtidig ser vi at plangruppene gjerne har en ambisjon om å lære bort sin virkelighetsforståelse til politikerne, i håp om at det skulle føre til bedre og mer velbegrunnede beslutninger. Mange steder har kommunestyret og relevante politiske utvalg blitt introdusert til temaet både gjennom ulike oppstartsarrangement og møte- og informasjonspunkter underveis. Jo større avstand det er mellom forvaltningen og de som arbeider med planen på den ene siden, og politikerne på den andre, jo mindre læring vil prosessen naturlig nok by på for politikerne, enten nå læringen skal dreie seg om mål og virkemidler, eller om mer konkret kunnskap om rusmiddelsituasjonen i kommunen.

En *gjøringsprosess* innebærer i større grad at det som følger etter vedtaket om at det skal lages rusmiddelpolitisk handlingsplan, betraktes som en iverksetting. Vedtaket er fattet og jobben skal gjøres. Kanskje er Tromsø den av våre kommuner som er det tydeligste eksempelet på en slik tilnærming.

Vi ser også at dimensjonene *gjøring* og *læring* finnes side om side i samme prosess, og at det også kan være et visst motsetningsforhold mellom de to tilnærmingene. Planprosessen som *læring*, eller kanskje *til og med* som *modning*, er noe som må få lov til å ta tid, og det kan skape utålmodighet hos dem som kanskje er mer opptatt av å få jobben gjort. Knytter vi dimensjonene sammen med aktørene i planprosessen, ser det ut til at kompetansesentrene representerer en *læringstilnærming*, mens de kommunale plankontorene mer representerer et *ståsted* der dette er en plan som andre planer, og en jobb det gjelder å få unna.

Blant de aller fleste informantene var det enighet om at planprosessen skapte en arena der folk ble kjent og rusmiddelpolitiske tema ble satt på dagsorden. Dette er en ganske typisk beskrivelse:

«Dette er veldig forskjell fra den psykiatriplanen som vi hadde. Der det kom øremerkede midler, og vi skulle på en måte bare gjennomføre en del ting, ikke sant, og komme med innspill og alt dette her. Men vi fikk ikke den gode utviklingen på samhandling på tvers som vi får til nå, ved at både kultur, undervisning, barnehager, areal, folkehelsekoordinator, NAV og psykisk helse er med. Vi er syv ulike instanser som er med. Det er ganske krevende. Men jeg ser jo det at vi er gode på noe, og de andre er gode på noe annet. Og vi lærer. Det er jo det jeg ser i denne prosessen her, ved at vi har satt oss ned og snakket sammen. For vi har brukt mye tid på prosess. Så lærer jeg noe om ståstedet til de andre, og den hensynstagen jeg må tenke når jeg skal samhandle med dem. Likeså lærer de noe om oss og det vi står for, og hvordan vi skal samhandle for å få det beste ut av vår avdeling over til de andre.»

Samtidig er det et spørsmål om dette gjelder videre enn de personene som var direkte involvert i planarbeidet. Det var ingen som målrettet engasjerte hele avdelinger eller faggrupper for å styrke informasjonsflyt og samarbeid utover de utvalgte deltakerne. Der hvor det var avspark, dialogmøter eller fagmøter som involverte flere, og også politikere, ble planarbeidet og planen satt på dagsordenen, men det ser ikke ut til at det førte til større engasjement i beslutningsprosessen.

Dette kan også ses i sammenheng med ambisjonen om at kommunene skal utarbeide helhetlige planer. Helsedirektoratets veileder for planarbeidet åpner med å si at «*Denne veilederen er et hjelpemiddel for kommunen i arbeidet med å utvikle en helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan.*» Likedan uttrykte direktoratet i sin bestilling til SIRUS at et viktig formål med å anbefale kommunene å lage helhetlige rusmiddelpolitiske planer, har vært å øke bevisstheten i kommunene om at alle sider ved kommunenes rusmiddelpolitiske arbeid bør ses i sammenheng. Hva som skal være kriteriene for at planen, eller for den saks skyld den rusmiddelpolitikken som kommer ut av den, er helhetlig, er imidlertid uklart. Direktoratets veileder gir ingen retningslinjer for hva som skal til for at helhetskravet skal være oppfylt. Kanskje forutsetter det at planen skal omfatte både legale og illegale rusmidler, kanskje er det at den skal ta opp både forebygging og skadereduksjon/omsorg? Eller kanskje innebærer det at den skal dekke alle deler av kommunens befolkning, fra de yngste til de eldste? Alle disse tolkningene var representert i svarene når vi spurte hva informantene mente med uttrykket helhetlig plan:

«Helhetlig plan? Er det det tverrfaglige de tenker på da, kanskje? Jeg tenker helhetlig, det må jo være for at en får flere avdelinger med da.»

«Jeg tenker det at det må bety at det i hvert fall henger sammen med de andre satsingene vi har i kommunen. Og så tenker jeg at en helhetlig plan, den må jo på en måte berøre litt av alle livsfaser. At liksom alle skal kunne gå inn i den planen og finne sitt. Dette dreier seg jo om barn, ungdom, men også helt opp til pensjonister, ikke sant. Og selv om ikke det blir noe hovedsatsingsområde, så er det vel noe at planen skal ha rom for at alle skal kunne hente noe.»

«Hele kommunen må ha et ansvar inn mot rusmiddelpolitisk handlingsplan, fordi det omfatter hele kommunen på alle plan, alle, fra salg av alkohol til det mest snevre, de ulovlige stoffene. Da må de fleste avdelingene ha et eierforhold til det. Alle må med.»

Informantene var lite opptatt av at planen skulle være helhetlig. Spørsmål om hvordan de oppfattet uttrykket helhetlig plan og hva de gjorde for å oppnå en slik plan, ble møtt med forundring. Dette var ikke noe de hadde tenkt over eller drøftet. De har satt sammen arbeidsgrupper ut fra det de oppfatter som rusfeltet. Kanskje kan vi si at kommunene har en intuitiv tilnærming til det helhetlige.



## 2.10 Oppsummering og konklusjoner

- Beslutningen om å lage ny rusmiddelpolitisk handlingsplan framstår i noen kommuner som litt tilfeldig. I et par kommuner er det automatikk i at planperioden følger bevillingsperioden.
- Selv om alle er opptatt av å lage noe nytt, er det ingen som begynner planarbeidet med blanke ark. Dette har de jobbet med før, og de er fagfolk som kan rusfeltet.
- I den grad det foreligger et mandat for planprosessen, er det primært rettet inn på den praktiske prosessen og gir ingen politisk retning på arbeidet.
- Det er tre ulike måter å starte planprosessen på; i all stillhet, gjennom avgrensede seminarer som skal gi felles grunnlag og virkelighetsforståelse for de som skal arbeide med planen, eller gjennom store evenementer som skal engasjere politikere, lag og foreninger og kommunens befolkning for øvrig.
- Planprosesser tar tid, både fordi de praktiske sakene er tidkrevende, og fordi planen bør være både en demokratisk prosess, en læringsprosess, og en modningsprosess. Noen planer blir til nærmest på dugnadsbasis.
- Utvelgelsen av deltakere til arbeidsgruppa er en av planprosessens viktigste beslutninger, fordi sammensetningen gjerne vil prege planens innhold og prioriteringer. Omsorgsdelen av den kommunale forvaltningen er ofte sterkt representert.
- Prosjektleder er avgjørende for både hvordan prosessen utvikler seg og hva slags plan man ender opp med. Prosjektleder trenger legitimitet og kompetanse. Valg av prosjektleder kan være et uttrykk for hvordan kommunen prioriterer det rusmiddelpolitiske arbeidet.
- Det er delte meninger om politikernes posisjon i planprosessen. I de fleste planprosessene deltok ikke politikerne i særlig grad, noe som kan ha sammenheng med at planprosessen ble sett på som en praktisk og ikke en politisk oppgave.
- Politiet har oftest en nokså perifer rolle i planprosessen.
- Planavdelingen deltar ofte, og bidrar til at arbeidet kan relateres til andre planer.
- Bruker- og pårørendeorganisasjoner er aktive deltakere i halvparten av kommunene.
- Den tradisjonelle avholdsbevegelsen deltok ikke.
- Halvparten av kommunene gjennomfører prosessen med bistand fra sitt regionale kompetansesenter. Hva slags bistand de mottar, varierer mye.
- Deltakerne har ingen klar oppfatning av hva det innebærer at planen skal være helhetlig. Men de er opptatt av at arbeidet skal være tverretatlig og tverrsektorielt.

## 3 Produktet: Handlingsplanene er like og forskjellige

### 3.1 Prosessen har født et produkt

Oppfordringen fra sentrale myndigheter om at kommunene skal utarbeide rusmiddelpolitiske planer, kan betraktes som en mild form for statlig styring av den kommunale rusmiddelpolitikken (jf. Andersen, 2000:169). Det er gjennom handlingsplanene at den kommunale politikken skal ta opp i seg nasjonale, rusmiddelpolitiske målsettinger, og oversette disse til tiltak i den rusmiddelpolitiske handlingsplanen. Dette kapitlet ser på form og innhold, hva som tas opp og hva som utelates i plandokumentene, i hvilken grad de kan sies å være helhetlige, og hva helheten består i. Fordi planene også betraktes som et produkt, ikke bare av en planprosess, men også av en styringsrelasjon, må vi også se på hvordan planene forholder seg til sentrale signaler om mål og strategier, og hvilke temaer som bør være sentrale i den kommunale rusmiddelpolitikken.

Som vi var inne på i forrige kapittel, hadde alle kommunene allerede aktuelle plandokumenter, enten som rusmiddelpolitiske planer, interkommunale planer, eller i det minste som lokale alkoholpolitiske retningslinjer. Dette preger imidlertid ikke planproduktene vi studerte. Ingen refererer til planer som er i bruk. Gamle planer blir omtalt som mer eller mindre ubrukte, om enn ikke ubrukelige. Entusiastiske arbeidsgrupper har vært opptatt av å lage noe nytt, noe som skulle bli brukt. Slik sett er alle de planene vi har sett på nye, selv om de formelt sett representerer en rullering av en gammel plan.

### 3.2 Noen lange og noen korte

Allerede før vi begynte datainnsamlingen i de åtte kommunene, hadde vi sett at den mest iøynefallende forskjellen på de rusmiddelpolitiske handlingsplanene, var omfanget. Vi så gjennom en lang rekke planer fra ulike landsdeler og fra store og små

kommuner, og variasjonen var stor. Mens for eksempel Fredrikstad har en plan på 128 sider (inkl. vedlegg), har mange av de mindre kommunene tatt seg i korthet. Eksempelvis har Rissa kommune en plan på 15 sider, og Hasvik har klart seg med 14.

Gjennomsnittet for de åtte kommunene vi har fulgt, er 45 sider. De to korteste er fra Eigersund og Askøy, med henholdsvis 21 og 26 sider. De to lengste er fra Tromsø og Risør, med 87 og 75 sider. Den som blir gjennom disse planene vil dessuten merke seg at forskjellene egentlig er større enn det disse tallene gir uttrykk for. De korteste planene har ikke bare færrest sider, de er også luftigere i oppsettet, med illustrasjoner og figurer. De lengste planene er også tyngre, ikke bare i vekt, men også ved at de er mer kompakte og mer ordrike. Det er neppe tilfeldig at de kommunene der prosjektlederen hadde høyest formell kompetanse, også er de som har nedkommet med de lengste handlingsplanene.

Helsedirektoratets veileder gir ingen konkrete råd om lengde, men enkelte av kompetansesentrene er tydelige på at planer bør være korte for å bli lest og brukt. Informanten fra Borgestadklinikken gav disse rådene til kommuner hun skulle hjelpe med rusmiddelpolitiske planer:

«Prøv å holde dem [planene] så korte som mulig. Det er ingen som orker å lese planer på 150 sider. (...) Planen bør ikke være mer enn 40–45 sider. Se hva som kan legges som vedlegg og avslutt med tabell som oppsummerer tiltak, hvor mange midler trengs, hvem har ansvaret og når skal det starte. Hvis politikerne har den siste siden, så er det ofte den de forholder seg til. De vil ha pengesummer og årstall.»

Det samme inntrykket har vi fra samtalene med informanter i kommunene. De fleste mente at planene bør være korte for å bli lest. I begge de to kommunene som hadde de korteste planene, var inntrykket at den var resultat av en bevisst beslutning. En av informantene i Eigersund uttrykte seg slik:

«Jeg hadde veldig stort behov for å ha en så liten, kort og komprimert plan som mulig, sånn at det skulle være et redskap. Det skulle ikke være en stor plan som skulle legges i en skuff, men at det skulle være noe som forplikta, og som var så komprimert at det gikk an å bruke det som et redskap i arbeidet. Og mest mulig konkret. (...) Vi ønsket å peke på både det som vi syntes kommunen gjorde bra, men også det som vi syntes kommunen kunne gjøre bedre.»

Også på Askøy la de vekt på å fatte seg i korthet: «Politikerne liker ikke lange lefser.» De hadde en bevisst holdning til at de ikke skulle utbrodere temaene, og at det ikke var nødvendig å begrunne alt. Intensjonen var at begrunnelsene skulle ligge i beskrivelsene av tiltakene.

Tilsvarende utsagn har vi fra flere andre kommuner. Samtidig la de vekt på at den skulle være lett å finne fram i, lett å bruke. Prosjektlederen i Levanger og Verdal sa det slik:

«Det var et ønske ifra prosjektgruppene at det skulle være ganske korte planer. Og at det skulle være konkret, og at det skulle gå an å slå opp i den og finne noen svar. Den skulle være brukbar og den skulle være et redskap. Det skulle ikke være en plan som ble liggende i skuffen. De var veldig opptatt av at det skulle være deres plan, og sånne ønsker som de kom med, det prøvde jeg veldig å etterstrebe og få til.»

Men som sitatet viser, dreier brukbarhet seg ikke bare om omfang. Særlig i Risør møtte vi informanter som var mer opptatt av redigeringen og mulighetene for å kunne finne fram i planen. Lesbarhet behøver ikke å bety at planen som helhet er kort, men at det er lett å finne det man søker, at innholdsfortegnelsen er god og at tiltakene er oversiktlig presentert.

### **3.3 Nasjonale rusmiddelpolitiske målsettinger, veilederens råd**

Det er gjennom handlingsplanene at den kommunale politikken skal relatere seg til nasjonale, rusmiddelpolitiske målsettinger. Helsedirektoratets veileder er tydelig på dette punktet: «*Kommunen må gjøre seg kjent med de til enhver tid gjeldende nasjonale handlings- og strategiplaner på rusmiddelfeltet*» (Sosial- og helsedirektoratet, 2006:12). Dessuten bør: «*nasjonale mål og strategier være utgangspunktet for utviklingen av kommunale mål og strategier.*» Veilederen understreker at selv om nasjonale mål og strategier kan variere med ulike regjeringer, vil det likevel være bred partipolitisk enighet om å redusere de sosiale og helsemessige skadene av rusmiddelbruk. Videre vektlegger veilederen totalkonsummodellen som viser at det er sammenheng mellom totalforbruket av alkohol og skadeomfanget. På det grunnlaget anbefaler veilederen at lokalt forebyggende arbeid tar sikte på å redusere det totale forbruket av alkohol. Den viser også til at tilgjengelighetsbegrensninger

som aldersgrenser, salgs- og skjenkebestemmelser og kontrollvirksomhet er viktige virkemidler for å begrense forbruket, også blant ungdom og storforbrukere.

Når veilederen gir pålegg om å orientere seg om gjeldene nasjonale planer, var det naturlig for kommunene å gå til Opptrappingsplanen for rusfeltet (Helse- og omsorgsdepartementet, 2008). Den kom mens mange var i oppstarten av sitt planarbeid. Som vi kommer tilbake til, var den dessuten en potensiell finansieringskilde for tiltak. Syv av de åtte kommunene referer direkte til de nasjonale målene i Opptrappingsplanen (Helse- og omsorgsdepartementet, 2008:8): *Regjeringens politikk på rusfeltet har som overordnet mål å redusere de negative konsekvensene som rusmiddelbruk har for enkeltpersoner og for samfunnet.*» Dette overordnede målet deles opp i fem hovedmål:

- Tydelig folkehelseperspektiv
- Bedre kvalitet og økt kompetanse
- Mer tilgjengelige tjenester og økt sosial inkludering
- Forpliktende samhandling
- Økt brukerinnflytelse og bedre ivaretagelse av barn og pårørende

De fem målene i Opptrappingsplanen tar utgangspunkt i det som er definert som hovedutfordringene på rusmiddelområdet, og er utdypet og konkretisert på de påfølgende sidene. Der framgår det for eksempel at folkehelseperspektivet innebærer at «vi må forebygge mer og bedre».

Selv om de aller fleste kommunene viser til, og dels også siterer de nasjonale målene på feltet, er det ikke alltid like tydelig hvordan nasjonale mål og strategier har vært «*utgangspunktet for utviklingen av kommunale mål og strategier*», for å bruke veilederens anbefaling. Spørsmålet blir om, og eventuelt på hvilken måte de kommunale handlingsplanene tar opp i seg disse målene og dette perspektivet. I plandokumentene ser vi at fire kommuner bruker de nasjonale målene og tilpasser dem til lokale forhold og lokale planer. En uttrykker et ønske om å følge de nasjonale målene, men det vises ikke i planformuleringene, og tre kommuner henviser ikke til de nasjonale målene når de setter opp sine egne, lokale målsettinger. Vi ser også at ingen stiller spørsmål til disse målene.

Tre av kommunene bruker totalkonsummodellen som utgangspunkt, og skriver at målet er å redusere totalforbruket. Fire vil begrense tilgjengeligheten, to vil også begrense etterspørselen, to foreslår å endre alkoholpolitikken, og tre skriver

ekspisitt om å styrke kontrollen. Samlet sett demonstrerer de fleste kommunene at de kjenner til nasjonale mål og strategier på feltet. Men nasjonale mål må tilpasses lokale forhold, og slik sett er det kanskje ikke overraskende at de nasjonale målsettingene blir litt glemte når lokale mål skal utarbeides. Da blir det viktigere å ta utgangspunkt i den kunnskapen man har, eller kan fremskaffe, om den lokale situasjonen.

### 3.3.1 Tilpasning til den lokale situasjonen

De rådene som gis om hvilke sider av den lokale situasjonen som skal beskrives, kan også betraktes som en styring av fokus i den kommunale rusmiddelpolitikken. Helsedirektoratets veileder formidler høye ambisjoner når det gjelder hva som skal framskaffes av lokal kunnskap som grunnlag for planarbeidet. Opplegget må sies å være både plasskrevende (antall sider i planer) og arbeidskrevende. Den kommunen som tar dette på alvor, må gjøre en ganske omfattende jobb. Veilederen foreslår å begynne med en generell beskrivelse av dagens befolkningssammensetning og framskrivning av sammensetningen over tid. (Sosial- og helsedirektoratet, 2006:8) Veilederen viser videre til Sosialtjenesteloven, som pålegger sosialtjenesten et særlig ansvar for å følge med på utviklingen i kommunen, særlig når det gjelder trekk «som kan skape eller opprettholde sosiale problemer».

Det legges også opp til at kommunene må bruke egne tall når rusmiddelsituasjonen skal beskrives. Anbefalingen er at det hentes fram omsetningstall for alkohol i kommunen. Som andre kilder til kunnskap om den lokale situasjonen, viser veilederen til at man kan spørre barneverntjenesten, helsetjenesten, pleie- og omsorgstjenesten, fastleger, politiet og aktuelle frivillige organisasjoner. Veilederen legger også opp til at kommunen kan (vår understrekning) gjennomføre egne kartlegginger av rusmiddelsituasjonen, enten selv, eller med hjelp utenfra, for eksempel fra det regionale kompetansesenteret.

Etter en to siders gjennomgang av nøkkeltall som kan brukes til å beskrive situasjonen, gir veilederen anbefaling om hvordan disse nøkkeltallene bør brukes (side 10–11):

*«På bakgrunn av denne beskrivelsen bør det foretas en vurdering av rusmiddelsituasjonen i kommunen. Det kan blant annet være hensiktsmessig å sammenlikne om kommunen har en større legal alkoholomsetning enn tilsvarende kommuner, og foreta en vurdering av eventuelle årsaker til dette. Det*

*bør også vurderes om illegal alkoholomsetning utgjør et problem i kommunen. I tillegg bør en i vurderingen søke å:*

- Identifisere særskilt utsatte grupper*
- Identifisere risikosituasjoner (områder eller arenaer der rusmiddelbruk utgjør et særlig problem)*
- Definere kommunens spesifikke problemer på rusmiddelområdet*
- Se på utviklingen i kommunen over tid, for eksempel i et ti-års perspektiv»*

I det følgende tar vi for oss hver og en av disse anbefalingene fra veilederen, og ser hvilke spor vi kan finne av dette i planene.

### **3.3.2 Befolkningssammensetning og bekymringer**

Når det gjelder det første rådet i veilederen om å bygge på en beskrivelse av befolkningssammensetningen, kan vi spørre om det alltid er nødvendig. Trolig er det bare i ekstremtilfellene at en spesiell befolkningssammensetning gir «*spesielle utfordringer i rusmiddelarbeidet*». En gjennomgang av planene viser da også at bare tre av kommunene har brydd seg med å ta inn en beskrivelse av befolkningssammensetningen. Kanskje opplever de det ikke som viktig for den lokale rusmiddelpolitikken. De som oppfyller veilederens anbefaling på dette punktet er Risør, Lenvik og Søndre Land. Den siste sier også noe om utdannings situasjonen. Resonnementet er at flere unge uten utdanning vil kunne føre til flere arbeidsledige unge med rusmiddelproblemer. Verken Risør eller Lenvik reflekterer over følger av sammensetningen, men ser sosiale problemer for rusmiddelavhengige, arbeidsledige og andre, uavhengig av alders – og kjønns sammensetningen.

Når det gjelder Sosialtjenesteloven og sosialtjenestens oversikt over utviklingen, finner vi at fem kommuner har innhentet informasjon fra NAV. I tillegg er det en kommune hvor NAV har sittet i arbeidsgruppa, men hvor det er uklart om, og i tilfelle hvilke opplysninger som stammer derfra. Man kunne tenke seg at i en handlingsrelevant rusmiddelpolitisk plan var det viktig å lete etter de samfunnsmessige forklaringene på en bekymringsfull situasjon eller utvikling. Dette er imidlertid ikke noe som preger de planene vi har sett på. For de aller fleste dreier det seg om å beskrive nå-situasjonen, med liten eller ingen vekt på endringsprosesser, verken i positiv eller negativ retning. Bare en av kommunene beskriver en utvikling. Det er Risør, som konstaterer at de nå har færre med rusproblemer enn tidligere. Ingen av planene leter etter årsaksfaktorer eller etter forklaringer på at situasjonen er slik den er.

Også når det gjelder tiltakene, er det vanskelig å spore kunnskap eller situasjonsbeskrivelser hentet fra sosialtjenesten. I tre av planene er det klart at NAV har foreslått tiltak. For de øvrige er det vanskelig å spore hvem som er kommet med hvilke forslag. Det ønskes mer og bedre omsorg, boliger med oppfølging, lavterskeltilbud, bedre rutiner for utdeling av medisiner og en ny rusenhet som arbeider i et livsløpsperspektiv.

### 3.3.3 Alkoholomsetning og konsum

Den samme tendensen ser vi når det gjelder bruken av lokale omsetningstall for alkohol, noe som også er et råd fra veilederen. Fem av handlingsplanene har med en tabell over omsetningsstatistikk. To har ingen ting om dette. En plan begrenser seg til en oversikt over bevillingsgebyrene. Denne planen tar for øvrig forbehold om at tallene er anslagsvis. De færreste trekker konklusjoner av de tallene de presenterer. For eksempel inkluderer planen fra Askøy en oversikt som viser vekst i alkoholsalget. De tar også opp at handelslekkasje til Bergen gjør tallene usikre, og drøfter hvilke utfordringer dette kan representere for kommunens rusmiddelpolitikk.

Det er først og fremst de to lengste planene, fra Risør og Tromsø, som reflekterer noe over tallene. Planen fra Risør tar opp forholdet mellom solgt og skjenket alkohol og konsekvensene for lokalsamfunnet. Med henvisning til ACTIS, skriver de at selv om skjenket alkohol utgjør en liten del av totalomsetningen, fører skjenket alkohol til 5–6 ganger så mye vold som solgt alkohol i Norge<sup>3</sup>. Dette brukes som en begrunnelse for å ønske klare bevillingsregler (Risør kommune, 2010:6).

Tromsø-planen er den som bruker mest plass på lokale omsetningstall. Der samlet de inn tall for salg og skjenking og foretok omregninger til konsumert liter ren alkohol. Slik kunne de sammenlikne med tall for landet som helhet. Beregningen viste at konsumet i Tromsø lå betraktelig over landsgjennomsnittet, som i 2006 var 6,46 for landet, og 8,48 for Tromsø pr innbygger over 15 år. I planen for Tromsø brukes dette til å begrunne en målsetting om å senke totalforbruket av alkohol med 10 %, og å foreslå innskrenkinger både i salgstider og skjenketider (Tromsø kommune, 2008: 17). Prosjektleder i Tromsø fortalte:

---

<sup>3</sup> Det er neppe belegg for at skjenket alkohol fører til 5-6 ganger så mye vold som solgt alkohol, selv om flere studier viser at en relativt stor del av den alkoholrelaterte volden kan knyttes til drikking på utesteder, jf. Norström 1998 og Rossow 1996. Tallene bygger trolig på Lenke (1990:91) som basert på tidsserieanalyser, viser at «public drinking» i Sverige har 5-10 ganger så stor effekt på voldsratene som «private drinking».



«Jeg laget noen tabeller og figurer som viste total konsum i kommunen. På et tidspunkt ble det viktig å prøve å sammenligne med et landsgjennomsnitt. For det kommunen har, er jo oversikter over salg i butikker, og bevillingsgebyrsoversikter. Men det rapporteres i vareliter, så da må man vite at man skal gjøre det om til alkoholliter. Jeg tok kontakt med SIRUS for å få den nøkkelen for omgjøring der, og det fikk jeg jo. Men det var jeg som satt og gjorde alle omregningene.»

Men i Tromsø førte konsumtallene til konflikter. Avisa Tromsø hadde den 10.5.2008 et stort oppslag med overskriften *Slakter alkoholtall*, der et bystyremedlem fra Venstre mente at tallene var altfor høye fordi Tromsø var en studentby. NHO reagerte også, og i sine regnestykker trakk de ut gjestene på byens hoteller, med den begrunnelse at de er hjemmehørende andre steder, og de nyter sin alkohol i Tromsø. Politikeren sier dessuten i avisen at en del av de forslagene som har kommet inn handler om noe helt annet enn ønsket om å senke alkoholkonsumet. Han mener at byen må ta vare på sitt rykte som utelivsby og Nordens Paris, og betegner et forslag om å innskrenke butikkisalget av øl som et tulleforslag:

«Dette er ikke politikernes jobb. Vi skal sørge for at de som har problemer får hjelp på en skikkelig måte. Der må vi sette inn støtet. Vi gjør ikke det ved å ødelegge moroa, så å si, for andre. Svært mange av forslagene er kun symbolpolitikk. De vil ikke ha noen dempende virkning på konsumet til dem som burde få hjelp.»

Prosjektleder i Tromsø hadde ambisjoner om å lage en kunnskapsbasert plan, og fant debatten vanskelig og frustrerende:

«Det ble veldig mye styr om dette. For vi var litt sånn tøffe i trynet da, og slo opp at her ligger Tromsø 2 liter over landsgjennomsnittet. Problemet med de tallene, er at jeg fant ikke noen andre kommuner som hadde gjort de omregningene. Sånn at jeg kunne ikke sammenligne med andre byer, men bare med landet. (...) Så viste vi også at hvis man tok vekk alle studentene og tok høyde for overnattingsdøgn på hotellene og alt sånn der, så lå man fremdeles høyt over. Den operasjonen der er det vel ikke så vanlig å gjøre i forbindelse med en sånn plan, det tror jeg ikke. Men den hadde en effekt. Debatten som gikk i media var frustrerende, fordi at den var ikke basert på faglighet i det hele tatt. Det var en politiker som gikk inn og gjorde sitt eget regnskap, og da lå man bare litt over landsgjennomsnittet.»

I tillegg til Tromsø er det to kommuner som sammenlikner seg med andre kommuner eller med landsgjennomsnittet, og setter forholdene i egen kommune i et visst perspektiv. I Lenviks plan står det (side 14): «*Generelt skiller ikke Lenvik seg ut i forhold til sammenliknbare kommuner når det gjelder omfanget av negative effekter som følge av rusbruk.*»

Veilederen råder også til å bruke andre kilder til kunnskap om den lokale situasjonen, som barneverntjenesten, helsetjenesten, pleie- og omsorgstjenesten, fastleger, politiet og aktuelle frivillige organisasjoner. De fleste kommunene ser ut til å ha fulgt dette rådet. Det er likevel vanskelig å peke på direkte sammenhenger mellom innhentet informasjon og utforming av planene.

### **3.3.4 Lokale kartlegginger**

Når det gjelder egne kartlegginger av rusmiddelsituasjonen, har fem<sup>4</sup> av de åtte kommunene gjennomført spørreundersøkelser blant ungdom. For tre av disse kommunene er det Trøndelag Forskning og Utvikling som har hatt oppdraget. Dette er skoleundersøkelser med høy svarprosent. Tilgjengelighet og bruk av rusmidler, foreldrenes holdninger og egen tilfredshet med tilværelsen, er temaer. Til dels er undersøkelsene en regelmessig og tilbakevendende foreteelse, uavhengig av om det arbeides med rusplan eller ikke. For eksempel gjør Eigersund en spørreundersøkelse blant ungdomsskoleelevene hvert tredje år. I Verdal gjennomføres det årlige undersøkelser blant 7. – 10. klassingene. Rapporten fra undersøkelsen gjør ingen forsøk på å sammenlikne tallene for Verdal med situasjonen på landsbasis (Nossum, 2010A). Samme firma har også gjennomført ungdomsundersøkelse for Risør kommune (Nossum, 2010B). Der blir det i noe større grad sammenliknet med resten av landet. Blant annet legges det vekt på at hasjbruken er mer utbredt i Risør enn andre steder.

Slike undersøkelser er ressurskrevende for kommunene, og det innebærer vanligvis et betydelig ekstraarbeid for skolene (Storvoll, Rossow & Pape, 2007). Likevel tyder ikke planene fra våre åtte kommuner på at resultatene fra undersøkelsene er avgjørende for vektlegging av forskjellige tiltak i planene. Det ser ut til at de fungerer som ett av flere inntak til kunnskap om situasjonen. I Levanger sier de i planen (side 33) at de vil bruke undersøkelsen i sin situasjonsbeskrivelse, men i teksten refererer de bare til andre kilder. Eigersund bruker undersøkelsen til å

---

<sup>4</sup> Risør, Eigersund, Lenvik, Levanger og Verdal.

fastslå at situasjonen er som før (side 8). Siden det har vært en liberalisering i forhold til alkohol, regner de sitt forebyggende arbeid hittil som vellykket. Det generelle inntrykket er at selv om resultatene blir referert i planene, får de få konsekvenser og blir i liten grad brukt. En kommune ser sine resultater i forhold til nasjonale undersøkelser, men vi kan ikke se at de bruker resultatet videre i planen. En kommune bare nevner at de har hatt en undersøkelse, men resultater refereres ikke i planen. Den brukes heller ikke i beskrivelsen av rusmiddelsituasjonen.

I hovedsak ser det ut til at informasjonen kommunene får fra slike undersøkelser like godt kunne vært hentet inn på andre måter. Slik sett må det være grunn til å spørre om nytten av disse undersøkelsene. Størvoll, Rossow & Pape (2007) har i en artikkel om temaet, tatt utgangspunkt i store og omfattende skoleundersøkelser gjennomført av SIRUS. Riktignok finner de at det er lokale variasjoner i ungdommens rusmiddelbruk, men stiller samtidig spørsmål ved hvilken praktisk betydning slike variasjoner kan ha for utformingen av rusmiddelpolitiske handlingsplaner. De argumenterer for at større undersøkelser vil kunne gi et sikrere og mer nyansert bilde enn små, lokale studier. Dessuten vil generell kunnskap, for eksempel om at alkohol er det rusmiddelet som forvolder mest skade og flest problemer (jf. Pape og Rossow, 2007), og at aldersgrensen for kjøp blir utilstrekkelig håndhevet, være viktigere enn detaljert, men kanskje usikker, kunnskap om bruk av ulike rusmidler blant kommunens unge.

Noen informanter mente imidlertid at lokale ungdomsundersøkelser var nyttige og viktige selv om de ikke satte konkret og synlig spor i handlingsplanene. Særlig aktører fra kompetansesentrene fant det lite bekymringsfullt at planene i liten grad forholder seg til resultatene fra ungdomsundersøkelsene. Det er ikke nødvendigvis det som er poenget med dem:

«Det viktige er at undersøkelsene nesten alltid kan påvise at forholdene ikke er så ille som mange tror. Det betyr at formidlingen av resultatene blir helt avgjørende. Det er som spørsmålet om glasset er halvfullt eller halvtomt. Problemene er egentlig små, og det må fram. De aller fleste ungdommer har aldri prøvd stoff, har aldri vært fulle osv. Det er det viktig å formidle.»

Enkelte la også vekt på den positive, lokale effekten som ligger i at når slike undersøkelser gjøres jevnlig, vil de også kunne vise utvikling. For eksempel i Eigersund bidro resultatene til at man sa seg tilfreds, og oppsummerte at politikken hadde vært vellykket. Undersøkelsene kan også gi de unge et inntrykk av at

kommunen er interessert i dem og deres situasjon. Dessuten kan de gi politikerne en følelse av at de har fått kunnskapsbasert informasjon om situasjonen i sin kommune, som man gjerne tror skiller seg fra landet for øvrig.

### 3.3.5 Spesielle problemområder

Veilederen oppfordrer også til å vurdere om illegal alkoholomsetning utgjør et problem, til å identifisere særskilt utsatte grupper og risikosituasjoner, og definere kommunens spesifikke problemer på rusmiddelområdet. Ser vi på planene, er det bare Lenvik kommune som tar opp illegal alkoholomsetning (forstått som hjemmebrent eller smuglervarer), mens tre kommuner tar opp langing til ungdom. Problemområder eller risikoarenaer for øvrig, blir tatt opp i alle planene, i en eller annen sammenheng. Seks av kommunene framhever problemområder i punktet der rusmiddelsituasjonen i kommunen beskrives. De to andre, Eigersund og Askøy, tar det til en viss grad opp i forbindelse med beskrivelse av tiltakene. Begge bruker generelle vendinger og har lite spesifikt om egne kommuner. De har heller ingen beskrivelse av utsatte grupper eller risikosituasjoner, og de bruker ingen lokale begrunnelser for foreslåtte tiltak. Risør, Tromsø og Lenvik begrunner sine tiltak, og de fleste begrunnelsene trekkes ut fra beskrivelsen av rusmiddelsituasjonen. Søndre Land har ingen begrunnelser til sine tiltak, men tiltakene har en tydelig sammenheng med situasjonen i kommunen. Levanger har ikke funnet plass til begrunnelser, bare korte beskrivelser av tiltak. I Verdal er det bare et forslag om endring av aldersgrensen på bygdefester som er begrunnet. Det kommer vi tilbake til nedenfor.

Vi kan se at det er en viss sammenheng mellom tiltakene og de utfordringene det pekes på. Ett eksempel er når Verdal peker ut offentlige fester som en risikoarena for ungdom og så foreslår å heve aldersgrensen på festene fra 15 til 18 år. I planen er begrunnelsen uttrykt slik (side 7):

*«Det arrangeres offentlige fester i Verdal hvor aldersgrensen for inngang er nede i 15 år. Det innehas skjenkebevilling og serveres alkohol ved disse tilstelningene på avsperrede områder. Politiet rapporterer om bråk og fyll blant ungdommer og voksne i tilknytning til en del slike tilstelninger. Undersøkelsen Trøndelag Forskning og utvikling gjennomførte for Verdal kommune viser også at overgangen fra 9. til 10. klasse er svært viktig når det gjelder alkoholdebut. Dette bekrefter at konfirmasjonsalderen som aldersgrense for alkoholbruk henger igjen i Verdal. Det sees en sammenheng mellom aldersgrensen på offentlige fester og ungdommers debutalder.»*

Det generelle inntrykket er likevel at beskrivelsen av den lokale situasjonen ikke får så store konsekvenser for hva de planlegger. Det virker som beskrivelsene ofte er med fordi handlingsplaner «skal» ha slike beskrivelser, dvs. at de ofte framstår som ganske løstrevet fra resten av planen. At det er samlet og referert til kunnskap om lokale forhold, er ikke det samme som at planen legger opp til en kunnskapsbasert rusmiddelpolitikk. Men i noen planer framstår situasjonsbeskrivelsene som en nødvendig begrunnelse for tiltakene.

Særlig Eigersund og Askøy har svært tynne situasjonsbeskrivelser og generelle vendinger som ikke relateres direkte til tiltaksforslag. Der ser det ut til at beskrivelsen av lokale forhold er med fordi det skal være med. Men det behøver ikke å bety at planen ikke er fundert i lokale forhold. Askøys plan viser for eksempel til at flere kommunale avdelinger «*har i planperioden oppgitt et sterkt ønske om mer kompetanse inne rusfeltet.*» (side 17) Det har dessuten vært en informasjonsflyt som ikke er synlig i situasjonsbeskrivelsen. Det var også klart når vi fulgte arbeidsgruppa, at de fikk informasjon om områder innen rusmiddelfeltet.

Spørsmålet om hvordan og på hvilken måte planene er kunnskapsbasert, er også interessant fordi det som skjedde i noen av kommunene kan tyde på at den kunnskapen planen er basert på, taper når den møter den politiske hverdagen. Politikerne har sine egne ideologiske prinsipper og sine egne virkelighetsoppfatninger som de baserer sine beslutninger på. Dette er særlig synlig i Tromsø hvor politikerne ikke deltok i prosessen. Det er rimelig å anta at i planprosesser der informasjonsflyten har vært god, vil politikere og administrasjon kunne ha en tilnærmet felles virkelighetsforståelse. Det ser likevel ut til at planleggerrasjonalt og politikerrasjonalt ikke kommer ut med de samme tiltakene. Særlig gjelder det i spørsmål der næringsinteresser og folkehelsehensyn vanskelig kan kombineres.

I denne sammenhengen er det også av interesse hvor i planen kommunen bruker plass på å beskrive den lokale situasjonen. Hvis beskrivelsen skal vise hvilke utfordringer kommunen står overfor og dermed peke hen til tiltak og beslutninger, bør den trolig komme tidlig i planen. Men for noen planer (særlig Levanger og Verdal) kommer beskrivelsen etter foreslåtte tiltak. Søndre Land har også den utfyllende beskrivelsen bak, men en kortversjon før tiltak. Dette ble gjort for å gjøre planen mer lesbar. Den utfyllende versjonen ble ansett å være for spesielt interesserte. Selv om beskrivelsen er plassert lenger bak i planen, betyr det ikke at den ikke forelå da tiltakene ble diskutert og foreslått. Det er vel heller et spørsmål

om redigering og hvor man setter det minimum av tekst som beslutningstakere forventes å lese før de gjør sine vedtak.

For å oppsummere, ser vi at det brukes mye ressurser på å innhente kunnskap om lokale forhold. Hvilke konsekvenser denne kunnskapen får for den rusmiddel-politiske retningen i planene, varierer mye. Ofte ser det ut til at det man finner ut får få konsekvenser. Kanskje kunne man i større grad nøye seg med den kjenn-skapen som folk i prosjektgruppa allerede sitter inne med. Det er imidlertid helt avhengig av hvordan gruppa er sammensatt.

### **3.3.6 Den lokale kontekstens betydning**

I flere av kommunene er det spesielle lokale forhold som kan ha betydning for kommunens rusmiddelpolitikk og for hva som tas opp i planen. For eksempel har det stor betydning for en liten kommune som Søndre Land at de har en behandlingsinstitusjon for stoffmisbrukere. Søndre Land har dobbelt så mange i LAR, 18, som nabokommunen Nordre Land. Halvparten av dem har etablert seg i kommunen etter avsluttet behandling ved Sykehuset Innlandet.<sup>5</sup> Lekkasje av forskrevne legemidler, Subutex, og utlevering av medisiner, særlig i helgene, er beskrevet som utfordringer, og det foreslås tiltak (Søndre Land kommune, 2011: 11).

For Tromsø har vi allerede vært inne på at kommunen er opptatt av å ta vare på sitt rykte som utelivsby og som Nordens Paris. Planen refererer til at Tromsø ofte framstår som en by med mye kreativitet og sosial varme der alkohol oppfattes som et gode av mange i forbindelse med kulturaktiviteter (Tromsø kommune, 2008: 22). Men som nevnt foran, blir det også dokumentert at alkoholforbruket ligger nokså høyt over landsgjennomsnittet. I planforslaget ble det foreslått å innskrenke salgs- og skjenketider.

For Askøy er nærheten til Bergen viktig for det sosiale livet, og trolig også for bruken av rusmidler. Dette preger imidlertid ikke planen i særlig grad. Det eneste vi kan se, er en antakelse om stadig handelslekkasje i forbindelse med tall for omsetning på Vinmonopolet (Askøy kommune, 2010: 8). Ungdommens fritids-pendling til Bergen, eller tilgangen til illegale rusmidler som nærheten til byen kan medføre, nevnes ikke.

---

<sup>5</sup> Avdeling for rusrelatert psykiatri og avhengighet har en enhet for gravide og en familieenhet på Hov i Søndre Land kommune (tidligere SKN, Statens klinikk for narkomane).

Flere av kommunene har festivaler som framstår som viktige lokale kulturbegivenheter, og der alkoholen spiller en viktig, og noen ganger problematisk rolle. Døgnvillfestivalen i Tromsø og Vømmølfestivalen i Verdal er eksempler på dette. Ingen av dem er imidlertid nevnt ved navn i rusplanene. Et annet eksempel er Trebåtfestivalen i Risør. Den nevnes, først og fremst som et eksempel på hvordan en bevisst satsing på faglig innhold og kvalitet har virket til å begrense de negative konsekvensene av koblingen mellom festival/økt befolkning/økt tilgjengelighet på alkohol (Risør kommune, 2010:12). Planen konstaterer også at det har vært en nedgang i antall berusede ungdommer ute på spesielle dager som natt til 1. og 17. mai, Trebåtfestivalen og lignende (side 8).

### **3.3.7 Forholdet mellom forebygging og omsorg**

Veilederen har klart størst oppmerksomhet på forebygging. Den oppfordrer også kommunene til å se forebygging og rehabilitering i en sammenheng (Sosial- og helsedirektoratet 2006:1): *«Det er også viktig at kommunene fører en enhetlig rusmiddelpolitikk ved at de ser bevilgingsordninger og øvrig forebygging i sammenheng med behov for innsats på rehabiliteringsområdet. Mangelfulle eller dårlig målrettede forebyggingstiltak fører til økt behov for oppfølging og rehabilitering av rusmiddel-misbrukere.»* Også Opptrappingsplanen, som mange kommuner har hentet nasjonale målsettinger fra, legger vekt på folkehelseperspektivet og på å forebygge mer og bedre. (Helse- og omsorgsdepartementet 2008:14)

Ute i kommunene er imidlertid omsorg, botilbud og annet klientorientert arbeid for rusmiddel-misbrukere ofte noe som krever mye både akutt og vedvarende oppmerksomhet. Kanskje er det slik at når det brenner og de akutte problemene roper på sin løsning, blir det vanskelig for den sentrale pekefingeren å nå gjennom med sine mer langsiktige anbefalinger. I planene finner vi et kontinuum fra det allmennforebyggende til omsorg der begrepsbruken varierer. I et forsøk på å se hvordan kommunene fordeler oppmerksomheten på henholdsvis forebygging og omsorg i sine planer, har vi vært nødt til å avgrense begrepene. Forebygging brukes gjerne både om allmennforebygging, altså tiltak som er beregnet på alle, om tiltak siktet inn på utsatte grupper, og enkelte ganger skadereduksjon for dem som har et etablert rusmiddel-misbruk. Vi har smalnet inn begrepet, og bruker «forebygging» om tiltak av allmenn karakter, dvs. de tiltakene som har til hensikt å redusere etterspørselen eller regulere tilgjengeligheten til rusmidler.

Halvparten av kommunene har en ganske jevn fordeling mellom forebygging og skadereduksjon/rehabilitering/omsorg. Vi har da sett på omfanget av de enkelte

områdene i planen. Tre av disse kommunene bruker noe mer plass på forebygging og en bruker noe mindre. De øvrige fire bruker markert mindre plass på forebygging, To kommuner (Risør og Tromsø) har en mindre omfangsrik framstilling og færre tiltak når det gjelder forebygging enn skadereduksjon, rehabilitering og omsorg. Og Levanger og Verdal skiller seg ut ved å bruke relativt liten plass på forebygging, en fjerdedel eller mindre av planen.

For Levanger, som er den kommunen der forebygging har fått minst plass, ble dette påpekt både av politikerne og av den lokale avdelingen av Utdanningsforbundet da planen var ute på høring. Dette fikk imidlertid ingen konsekvenser for den aktuelle planen, ut over en anbefaling om at neste plan gir forebyggingen noe mer plass (Levanger kommune, 2010:6):

*«Det har gjennom høringsrunden for Ruspolitisk handlingsplan kommet flere innspill på at det er ønskelig med tyngre satsing på forebyggende arbeid og tidlig intervensjon. Dette bør tas med ved rullering av planen.»*

Den vanligste årsaken til at forebygging får forholdsmessig liten oppmerksomhet i enkelte handlingsplaner, er trolig at det akutte blir prioritert framfor det langsiktige. Det kan bli synlige problemer i lokalsamfunnet dersom tilbudene til marginaliserte rusmiddelmissbrukere blir for mangelfulle. En nedprioritering av forebyggende arbeid i form av skoleprogrammer eller tilgjengelighetsbegrensninger på alkohol, har ikke like synlige følger. Forebygging kan være ressurskrevende, og konsekvensene av investeringene oppleves ofte som usikre. Dessuten er de vanskelige å måle og ligger lenger fram i tid. Dette er også noen av kommunene klar over. Søndre Land skriver under overskriften *Utfordringer* (side 14):

*«Riktig disponering av ressurser er avgjørende for å drive god forebygging. Utfordringen med det forebyggende arbeidet er at resultatene vanskelig lar seg måle, og at det derfor blir nedprioritert i en hektisk hverdag. I Søndre Land er det ikke mangel på tiltak, men på ressurser i form av personer til å gjennomføre tiltakene. Dette fører til at det blir tilbud til en liten gruppe ved behov, istedenfor til alle – kontinuerlig.»*

En annen forklaring er at prosjektgruppene flere steder var dominert av personer med bakgrunn fra NAV og fra omsorgssiden. Flere informanter la vekt på at sammensetningen av gruppa ble reflektert i det planen tok opp. De to arbeidsgruppene som hadde minst vekt på forebygging hadde også den høyeste



andelen medlemmer fra omsorgsiden, 70 %. Det var altså ikke bare at representanter fra oppvekstsektoren manglet, men klientorientert arbeid var svært sterkt representert. For eksempel i Levanger og Verdal var det trolig viktig at skolen ikke var representert. Den felles prosjektlederen for de to kommunene, kommenterte det slik:

«Det var ingen fra skolene i noen av arbeidsgruppene, og dette gjenspeiler seg i at det står lite om rusforebygging i skolen i planen. Vi fikk heller ikke så mye respons fra skolene når vi skulle si noen ting om hvordan rusituasjonen var. (...) Jeg synes det er vanskelig å sitte på kommunen og bestemme hva skolen skal ha fokus på, fordi de er jo så preget av *sin* hverdag og alt som skal læres.. Vi hadde fått det bedre til, tenker jeg, hvis det hadde vært med noen ifra skolene med.»

Når de ikke fikk med skolen, forsøkte de å kompensere ved å hente ideer og tiltak fra kommunenes oppvekstplaner. Der fant de både forebyggingstiltak, og fokus på overgangene mellom barnehage og skole, og barneskole og ungdomsskole. De betraktet også de årlige ungdomsundersøkelsene som et forebyggende tiltak.

Selv i kommuner som har akutte problemer med omsorg og rehabilitering, ser vi imidlertid at en bevisst holdning til vektingen av de to hovedområdene i planen kan gi en likeverdig fordeling. Et eksempel på det finner vi i planen fra Lenvik. Her var boliger til rusmiddelavhengige et stort problem (Lenvik kommune, 2009:29–30). De hadde 10–12 husløse boende på en campingplass 5 km fra sentrum til en kostnad av kr 15 000 per måned per person, dvs. en løsning som både var dyr og svært lite gunstig for brukerne. I planen pekes det på at dette er personer som har vansker med å skaffe seg egen bolig på det private leiemarkedet eller holde på den. Øremerkede, kommunale boenheter er en mulig løsning. Både lokalpressen og politikerne var opptatt av denne saken. Man kunne tenkt seg at slike problemer kunne fått så mye oppmerksomhet at det gikk ut over plassen man hadde å bruke på forebygging. Slik er det imidlertid ikke. Informantene understreket likevel at gruppa hadde diskutert avveining mellom planområdene grundig for å få den jevne fordelingen planen fikk. En av gruppedeltakerne sa det slik:

«Vi tenkte masse på det i grunn. Vi startet når vi skulle gjøre oss kjent. Alle presenterte sine ting. Hva vi gjorde, hvordan vi gjorde det, og hva vi så. Vi klarte å se viktigheten hos hverandre, og det var ingen som ikke torde slå i bordet hvis det gikk over alle støvleskaft.»

De to planene som hadde sterkest vekt på botilbud og omsorg, hadde også stor overvekt av tiltak som var avhengige av eksternt finansiering. Man kan undre seg over om mulighetene til å hente ut midler eksternt også kan være en årsak til den store oppmerksomheten på disse tiltakene. I varierende grad tar planene opp sammenhengen mellom forebygging og omsorg, og drøfter at god forebygging kan føre til mindre behov for omsorg i fremtiden. Fem planer tar imidlertid opp sammenhengen mellom forbruk og skadevirkninger, tre av dem spesifikt om tilgjengelighet og skadevirkninger. To nevner forebygging sammen med kompetanseheving, rehabilitering og omsorg når målet er å få færre rusmiddelavhengige.

### 3.3.8 Legale og illegale rusmidler

Veilederen legger vekt på at planene bør ta opp alle rusmidler, både legale og illegale. Allerede i forordet pekes det på at bruk av alkohol og narkotika bør ses i sammenheng, blant annet fordi tidlig alkoholdebut øker risikoen for bruk av narkotika: *«Undersøkelser viser dessuten at blandingsmisbruk av flere rusmidler samtidig er mest utbredt blant rusmiddelmissbrukere i Norge.»* (Sosial- og helsedirektoratet, 2006: 2)

I planene er det en sammenheng mellom hvor mye plass de bruker på forebygging og hvor mye oppmerksomhet som tildeles legale rusmidler. Forebygging dreier seg ofte om tiltak for å utsette alkoholdebut, om alkoholpolitiske retningslinjer, og om å sørge for alkoholfrie arenaer for barn og unge. Man anser dette for hensiktsmessig også fordi det ser ut til at det er en sammenheng mellom sen alkoholdebut og sen debut eller avholdenhet fra illegale rusmidler. I omtalen av omsorgstiltakene, skiller det ofte ikke mellom legale og illegale rusmidler. Der er begrepet «rus» mest brukt. Ofte er det ikke presisert i teksten om «rusmiddeltiltak» er tiltak i forhold til legale eller illegale rusmidler. Bare to kommuner, Lenvik og Risør, presiserer at både legale og illegale rusmidler er inkludert i tiltakene. De har også oversikt over hvilke stoffer som blir brukt og fordelingen av dem blant belastete rusmiddelbrukere som er registrert i helsetjenesten, NAV, psykiatrien eller der barnevernet må gripe inn. Det viser seg at alkohol er sterkt til stede, både alene og ved blandingsbruk. Disse to kommunene har også lagt stor vekt på alkoholpolitikken i sine planer. I Lenviks plan er det også et eksplisitt søkelys mot voksnes alkoholbruk (side 14):

*«Et betydelig antall voksne personer har et alkoholforbruk av et slikt omfang at det skaper problemer både for dem selv og omgivelsene. Symboleffektene av de voksnes alkoholforbruk fungerer som forbilde for ungdom. (...) Selv om ungdommens rusatferd lett pådrar seg offentlighetens oppmerksomhet, er det like viktig å rette oppmerksomheten også mot voksnes rusatferd og holdninger.»*

*Det er glidende overganger mellom lettere effekter av rusmiddelbruk og tunge sammensatte problemsyndromer der rusmiddelbruk er dominerende årsaksfaktorer.»*

Risør refererer i planens sammendrag til at alkoholforbruket i befolkningen generelt er den største utfordringen for samfunnet, selv om misbruk av narkotiske stoffer innebærer omfattende problemer for den enkelte og ofte er relatert til vinningskriminalitet. De er dessuten opptatt av at ungdommens forbruk av rusmidler er høyt, og viser til at mens ungdom i resten av landet drikker mindre enn tidligere, har alkoholforbruket blant ungdom i Aust-Agder økt (side 9).

Der de har brukt minst plass på forebygging og mest plass på illegale rusmidler, hadde enkelte av de involverte et ganske bevisst forhold til prioriteringen. En kommunalsjef i en av disse kommunene, uttrykte det slik:

*«Det er ikke den kroniske alkoholikergruppen som er det største og det mest utfordrende for oss i dag. Det er ungdom som begynner med stoff, og som rett og slett ikke har noe å gjøre. Vi må rett og slett jobbe veldig sammen med fylkeskommunen for at det finnes ei bru mellom grunnskole og videregående. Den endringen til Hernes, ja den har hatt omkostninger, altså.»*

Fokus i planene for Levanger og Verdal annonseres for øvrig allerede på første side, ved at de begge begynner med følgende avsnitt:

*«Det er gjort enkelte beregninger på hva en rusavhengig koster samfunnet. Anslag fra Helsedirektoratet viser at en ungdom som begynner med sprøytemisbruk i 16 års alder har kostet samfunnet 19 millioner kroner i en alder av 40 år. Tapt arbeidsfortjeneste er ikke med i denne beregningen. I tillegg kommer sykmeldinger for familiemedlemmer, for ikke å snakke om de menneskelige omkostningene i disse situasjonene. Det er derfor viktig, både menneskelig og samfunnsøkonomisk, å satse på forebygging og tidlig intervensjon.»*

Da vi diskuterte dette med de som hadde vært involvert i planprosessene i disse kommunene, la de særlig vekt på de økonomiske beregningene, som de mente var viktige å få fram til kommunale beslutningstakere. Sett utenfra er det likevel grunn til å stille spørsmål ved den sterke fokuseringen på sprøytemisbrukere. Trolig er det også i disse kommunene de legale rusmidlene som er hovedproblemet, og som

medfører mest skader og størst utgifter. Men arbeidsgruppens sammensetning og deres tilgang på informasjon har stor innflytelse på planenes fokus. Informasjonstilgangen beror både på arbeidsgruppas kontaktnett og deres bevisste etterspørsel etter informasjon de synes er relevant for planarbeidet. Det er sannsynlig at deres plass i kommunen vil prege hvilken informasjon de vil etterspørre. Slik kan beslutninger tatt tidlig i planprosessen ha vært avgjørende for hvordan planene ble.

### 3.4 Alkoholloven som forebyggingsinstrument

Alkoholloven gir kommunene et vidt handlingsrom for regulering av tilgjengelighet til alkohol. Samtidig er tilgjengelighetsbegrensninger blant de mest effektive forebyggingsredskapene vi har (Babor m.fl., 2010). Derfor er det ikke overraskende at veilederen bruker relativt mange sider på bevillingspolitikken. Redigert i tekstbokser angir den en lang rekke spørsmål som den rusmiddelpolitiske handlingsplanen bør ta stilling til. Rådene og oppfordringene i veilederen og andre steder, dreier seg i første rekke ikke om hva kommunene skal gjøre, men at de skal ha et bevisst forhold til det de gjør.

#### 3.4.1 Tilgjengelighet av alkohol

Først og fremst minner veilederen kommunene om at de har anledning til å bestemme hvor mange salgs- og skjenkebevillinger de skal ha. SIRUS' årlige undersøkelse av kommunenes forvaltning av alkoholloven viser at det de siste 15 – 20 årene har vært en gradvis reduksjon av kommuner med tak på antall salgs- og skjenkebevillinger (Skjælaaen, 2010:13). I 2009 var det 17 kommuner som opererte med tak på antall salgssteder, og 27 kommuner hadde tak på antall skjenkesteder. Ingen av våre åtte kommuner hører til disse, og ingen har heller planer om å innføre tak. To av kommunene, Eigersund og Lenvik, har imidlertid satt tak på antallet ambulerende bevillinger årlig. Eigersund har satt strek etter 10 bevillinger, mens Lenvik har et maksimumstall på 6 årlige bevillinger per arrangør.

Veilederen oppfordrer også kommunene til å ta stilling til flere spørsmål som har å gjøre med alkoholfrie soner:

- Er det spesielle hensyn som må tas i forhold til skjenkestedets beliggenhet, som f. eks. trafikale hensyn, skjenkestedenes spredning eller tetthet? Kommunen kan legge vekt på at det f. eks. ikke er ønskelig å legge skjenkestedet ved idrettsplasser, skoler, ungdomshus m.v.*

- Er det bestemte typer virksomheter kommunen ikke ønsker å gi bevilling? Kommunen kan fastsette at bevilling kun skal gis til virksomheter som driver med mat og/eller drikke. På denne måten kan man utelukke søknader om bevilling fra frisørsalonger, blomsterhandlere, idrettsarrangører m.v.
- Har kommunen bestemte typer lokaler hvor det ikke skal skjenkes alkohol, f. eks. lokaler som vanligvis har ungdomsarrangementer?
- Er det bestemte typer arrangementer som kommunen generelt ikke ønsker å gi bevilling til, for eksempel ungdomsarrangementer, arrangementer der barn/unge og voksne deltar sammen, idrettsarrangementer osv?

Et flertall av kommunene, Askøy, Søndre Land, Risør, Eigersund, Tromsø og Verdal, gir retningslinjer som skal skjerme arenaer for barn og unge. Uttrykket «*rusfrie soner*» brukes i mange av planene, og knyttes særlig til idrettsarrangementer og arrangementer for barn og unge. I varierende grad presiserer de steder som boligområder, skoler, idrettsarenaer, kjøpesentra, gatekjøkken og bensinstasjoner. De to sistnevnte står allerede i *Forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk mv.* § 3–4. Alkoholfrie soner har imidlertid ikke bare å gjøre med bevillinger. Planen for Lenvik kommune minner om at drikking av alkohol på offentlig sted er ulovlig. De konstaterer at politiets holdning har vært å pågripe slike tilfeller i sentrum av Finnsnes, men at det ikke praktiseres pågripelse på andre steder i kommunen, som bestemte badestrender og liknende (Lenvik kommune, 2009:22). Dette mener de bør endres: «*Kommunen henstiller til politiet å føre en mer restriktiv holdning til drikking på øvrige offentlige steder i kommunen, spesielt der det samles barn og unge.*»

I halvparten av kommunene legger den nye planen opp til en innskjerping i tilgangen til alkohol. For Eigersund, Tromsø og Risør dreier det seg om en innskjerping av salgs- og/eller skjenketidene. For Verdal har vi allerede vært inne på at planen resulterte i en endring av aldersgrensen for bygdefester.

### **3.4.2 Kontroll og sanksjoner**

Når det gjelder salgs- og skjenkekontrollen, har ingen av de aktuelle kommunene kommunalt ansatte kontrollører. I likhet med tre fjerdedeler av alle norske kommuner (Skjælaaen, 2010:19) har de avtaler med ulike eksterne selskaper. Ingen av dem foreslår endringer i dette. Samarbeidet og informasjonsflyten mellom kommune og kontrollører varierer. I de fleste kommunene intervjuet vi den som var ansvarlig for bevillinger og kontroll. Ofte hadde de benyttet samme kontrollfirma i årevis. En saksbehandler vi intervjuet, uttrykte seg slik:

«Vi har omtrent 30 salgs- og skjenkebevillinger, og det kommer inn 3–4 avviksrappporter i året. Mye av det er småting som vi bare kan ta muntlig med bevillingshaver. Jeg har ingen direkte kontakt med kontrollfirmaet eller kontrollørene, og jeg vet ikke noe om hvor og når de går, men jeg stoler på at de gjør jobben sin. Vi har ikke spesifisert noen krav i forhold til hva de skal gjøre, men jeg regner med at de kommer innom noen ganger i året og går to og to. Firmaet har fått i oppgave å sørge for at kommunen oppfyller lovens krav når det gjelder antall kontroller, og det er en oppgave de fyller til alles tilfredshet.»

En kommune uttrykker i planen at de har «ekstern kontrollmyndighet» oppnevnt av Helse- og omsorgsutvalget. Forhåpentligvis betyr ikke dette at kommunen har fraskrevet seg sin myndighet, men det tyder heller ikke på at det foreligger detaljerte bestillinger fra kommunen for hva de venter seg av kontrollørene. To kommuner ser et potensial i et bedre samarbeid mellom kommune, kontrollører, politi og skjenkenæring. I Levanger forteller planen (side 7) at de allerede har et godt samarbeid med kurs og temamøter for kontrollørene, bransjen og de øvrige berørte instansene. De ser at både kvaliteten på kontrollen og forholdene i skjenkenæringen kan forbedres ved et slikt samarbeid.

Ansvarlig vertskap er et tiltak som skal forebygge overskjenking og rusrelatert vold. Selv om programmet er utviklet av Helsedirektoratet, er det ikke nevnt i veilederen. Blant våre kommuner er det bare Tromsø som har Ansvarlig vertskap som et etablert program som har gått i flere år. I en utprøvningsfase har kurs i Ansvarlig vertskap vært gjennomført med økonomisk støtte fra Nordnorsk kompetansesenter. Handlingsplanen legger opp til en videreføring i planperioden (side 36). Også Risør legger i sin plan opp til at kommunen skal gjennomføre Ansvarlig vertskap, da med økonomisk støtte fra Borgestadklinikken, og at det skal settes som vilkår for skjenkebevilling (1. vedlegg s. ii): *«Det kreves at styrer, stedfortreder og alle fast ansatte som skjenker alkohol skal bestå kunnskapsprøve i Ansvarlig vertskap snarest mulig, og senest innen 6 måneder etter ansettelse. Midlertidig ansatte skal minimum delta på informasjonsmøte snarest mulig etter ansettelse.»* Vi har fått opplyst at dette blir gjennomført fra våren 2011, med første dialogmøte i mars.

I planen for Lenvik kommune nevnes programmet som ett av vilkårene for bevilling (side 23): *«Styrer og stedfortreder for styrer må ha kurs i Ansvarlig vertskap. Skjenkesteder må tilstrebe at personell som arbeider i baren/styrer skjenkingen har gjennomført kurset Ansvarlig vertskap eller liknende.»* Våre intervjuer gav imidlertid

det inntrykk at Ansvarlig vertskap som vilkår, var en papirbestemmelse som ikke var satt ut i livet. Lenvik er heller ikke nevnt i oversikter om hvilke nordnorske kommuner som har Ansvarlig vertskap, utarbeidet av Nordnorsk kompetansesenter på rusfeltet.

Bevillingspolitikken skal også omfatte bestemmelser om hvordan kommunen skal reagere når det blir avdekket overtredelser av alkoholloven, som overskjenking, skjenking til mindreårige osv. Veilederen gir denne anbefalingen (Sosial- og helsedirektoratet 2006:22): *«Det er viktig at kommunen utnytter sanksjonsapparatet som en del av sin alkoholpolitikk. Dette vil, sammen med den generelle kontrollen av utøvelsen av bevillingene, være det beste virkemidlet kommunen har for å redusere de sosiale og helsemessige problemene knyttet til bruk av alkohol.»*

Den kan diskuteres både i hvilken grad kommunene faktisk utnytter sanksjonsmulighetene, og om de ser dem som et virkemiddel for å redusere problemene knyttet til alkoholbruk. Seks av de åtte kommunene tar opp hvilke sanksjoner som skal gjelde når overtredelser rapporteres. For eksempel for Tromsø, er retningslinjer for sanksjoner lagt inn som vedlegg i handlingsplanen. Det legges opp til en sanksjonsstruktur som er tydelig, men ikke spesielt streng sammenliknet med andre kommuner. Selv særlig grove overtredelser, som skjenking av mindreårige, skal første gang det blir rapportert føre til en skriftlig advarsel, og annen gang til en 2–3 dagers bevillingsinndragning. Handlingsplanen for Lenvik, knappe to timers båtreise unna, sier dette om sanksjoner for overskjenking, skjenking av mindreårige og andre svært alvorlige brudd (side 25):

*«Ved svært alvorlige brudd kan det reageres med inndragning uten at det er gitt skriftlig advarsel. Inndragningen kan skje for et tidsrom av 3 måneder til resten av bevillingsperioden. Ved første gangs overtredelse inndras bevillingen for et tidsrom av 3 måneder. Ved andre gangs overtredelse inndras bevillingen for et tidsrom av ett år. Ved gjentatte overtredelser inndras bevillingen for resten av bevillingsperioden.»*

At sanksjonene for samme overtredelse er så vidt forskjellige er resultat av det kommunale selvstyret og det desentraliserte beslutningssystemet. Det skaper en variasjon som mange vil mene bryter med likhetsprinsippet.

### 3.4.3 Bevillingspolitikkenes plass

I handlingsplanene kommer bevillingspolitikken til uttrykk først og fremst i de alkoholpolitiske retningslinjene. Fire kommuner tar i planen opp sammenhengen mellom tilgjengelighet til alkohol og skadevirkninger, men bare en, Lenvik, har integrert bevillingspolitikken i planen. Innholdet i de sidene (side 19–25) som omhandler bevillingspolitikken, skiller seg imidlertid lite fra innholdet i de retningslinjene som ligger som vedlegg i andre planer. I fem av de åtte planene kommer disse retningslinjene som et vedlegg. To gir bare en kort omtale av bevillingspolitikken og viser til at alkoholpolitiske retningslinjer finnes.

Det er usikkert hvilken betydning det har om bevillingspolitikken presenteres i et vedlegg eller som en integrert del av planen. Vedlegget gjør det lett å finne fram, og øker trolig sannsynligheten for at dette blir slått opp i og brukt i ettertid. Problemet er ofte at det ikke i tilstrekkelig grad blir tydeliggjort at det å styre tilgjengeligheten av alkohol kan forebygge skader og redusere konsumet. I flere av planene ser det ut som plasseringen primært er et spørsmål om redigering. Derfor er det mer interessant å se på om retningslinjene er drøftet og hvilke refleksjoner som eventuelt knyttes til kommunens bevillingspolitikk. Det gir et inntrykk av i hvilken grad kommunens alkoholpolitikk bygger på en forståelse av sammenhengen mellom tilgjengelighet, forbruk og skadevirkninger. Et moment her er også at det i den perioden da disse planene ble til, var mye oppmerksomhet rundt skjenketidene, idet det foregikk en diskusjon om å innskrenke alkohollovens maksimumstid for skjenking fra kl 03:00 til 02:00.

Vi ser at enkelte kommuner benytter handlingsplanen til en gjennomgang, og til dels også til en innskjerping av bevillingspolitikken. Samtidig viser intervjuene at vi skal være forsiktige med å trekke alt for store konklusjoner på grunnlag av det som sies i planene. For eksempel heter det i planen fra Lenvik (side 20): *«Målsettingen er å redusere alkoholforbruket i Lenvik kommune i samsvar med nasjonal målsetting. For å oppnå denne målsettingen, skal det i programperioden føres en restriktiv bevillingspolitikk.»* En informant som var godt kjent med kommunens bevillingspolitikk, fortalte at dette på ingen måte innebar noen innskjerping. Den siterte målsettingen er identisk med den som var i den gamle handlingsplanen. Han mente at det ligger ikke så mye annet i dette enn at de skal forsøke å følge de nasjonale målsettingene i alkoholpolitikken. På spørsmålet om hva han la i uttrykket *«en restriktiv bevillingspolitikk»*, svarte han følgende:



«Dette er nok mest retorikk. Ellers har holdningene variert i forhold til kommunestyrets politiske sammensetning. Krf sto ganske sterkt en periode og styrte sammen med Høyre. Da ble Høyre nødt til å være mindre liberale enn det som egentlig var deres politikk. Det virker som om endringer i bevillingspolitikken har mer å gjøre med endringer i politiske sammensetning i styrende organer, enn med vedtak av planer. (...) Oftest er det å fornye eller å gi en bevilling en grei forvaltningssak som det ikke blir noe styr eller diskusjon rundt. Handlingsplanen har ikke ført til noen endringer i så måte. Søknader blir sjelden avslått. En sjelden gang blir det diskusjoner fordi det er tvil om søkerens vandel. Det var litt annerledes før 2003 da kommunen hadde tak på antall bevillinger. Da måtte noe stenge eller miste bevillingen før kommunen kunne gi en ny. Det ble opphevet fordi den politiske sammensetningen i kommunestyret endret seg.»

Det samme ser vi når det gjelder mer spesielle bevillingspolitiske temaer. Det er ikke alltid at det som kommer på trykk i den rusmiddelpolitiske handlingsplanen, får konsekvenser i praksis. Vi har allerede vært inne på at utsagn om at arrangementer for familier skulle være alkoholfrie, ikke fikk noen konsekvenser for alkoholen i gløggen i Julebyen. I Lenvik hadde de hatt en konkret sak knyttet til en bowlinghall som ønsket skjenkebevilling. Handlingsplanen sier tydelig at det ikke kan påregnes bevilling til servering som foregår «*i tilknytning til idrettshaller, idrettsanlegg, barn og unges fritidsaktiviteter m.v.*» Kommunens administrasjon innstilte på å avslå bevillingssøknaden, men de som drev hallen viste til at bowlinghaller i andre kommuner hadde bevilling, og politikerne sa dermed ja. Informanter, både i kommunal forvaltning og blant politikerne, mente politikerne gjerne enstemmig vedtar prinsipper, men stemmer annerledes når det kommer til enkeltsaker.

Sett under ett, er inntrykket at handlingsplanene i liten, om enn i varierende grad, utnytter det forebyggingsredskapet som ligger i bevillingspolitikken. Kanskje har dette sammenheng med at dette er et kontroversielt felt, der de som har utformet planen deler mange politikeres oppfatning om at det bør være opp til den enkelte å styre sin alkoholbruk selv, at det er noe det offentlige ikke skal legge seg for mye opp i. Offentlig fokus på folkehelse og forebygging blir fort oppfattet som uakseptabel paternalisme, og som en krenkelse av enkeltindividets frihet (jf. Sulkunen, Rantala & Määttä, 2004). Særlig gjelder det alkoholfeltet, som ifølge Sulkunen er så symboltungt at enkle nyttebetraktninger ikke får betydning (Sulkunen, 1997). Kanskje er de også redde for å bli betraktet som «mørkemenn» eller «moralens voktere». Braaten og

Nyseth (2006:85) fant at slike stempler lett ble et problem for dem som tok til orde for en alkoholpolitisk bevisstgjøring i sine lokalmiljø.

### 3.5 Handlingsrelevans og finansiering

Planene inneholder tiltak som gjelder prosesser, samarbeid, fortsettelse, videreutvikling og nyheter. Noe ligger i lufta, noe er akutte problemer, noe er helt nye ideer. Den økonomiske situasjonen spiller en stor rolle for hvor stor kreativitet det er rom for. Ofte er det vanskelig å si om de aktuelle tiltakene ville kommet uansett, eller om det er rusplanarbeidet som har fått ideene fram. Men ut fra de planprosessene vi har fulgt, ser det ut til at det er viktig å bygge en felles virkelighetsforståelse for rusfeltet og gjennom den prosessen også få fram hvilke tiltak man anser for nyttige. Det tydeligste eksemplet på tiltak som lå klar på bordet før planprosessen var i gang, er det ambulante teamet i Askøy. Det fikk relativt stor plass både på dagsorden under planprosessen og i selve planen. Det ble søkt midler i løpet av planprosessen, og tiltaket var vedtatt og finansiert før planen var vedtatt.

Alle handlingsplanene har en del som på ulikt vis lister opp forslag til tiltak. Det er imidlertid stor variasjon når det gjelder de økonomiske rammebetingelsene. Der noen forutsetter at det skal komme midler utenfra, ser andre ut til å legge opp til å klare seg helt uten eksterne midler. For eksempel ser det ut til å gjelde Lenvik, Søndre Land og Risør. I Risør lå det allerede i mandatet at man skulle holde seg innenfor eksisterende økonomiske rammer. Risørs handlingsplan sier (side 40) at de *«fleste tiltakene forutsettes løst ved omdisponering av eksisterende ressurser og en annen prioritering av arbeidsoppgaver.»*

I andre kommuner har de forholdt seg ganske annerledes til finansieringen, både av selve rusplanarbeidet og av tiltakene. For eksempel i Levanger, var inntrykket at eksterne midler var viktig for at de i det hele tatt satte i gang planarbeidet. For å sette det på spissen, kan det virke som om det ikke var behovet for en handlingsplan som utløste prosessen, men det faktum at det var eksterne penger å hente på denne måten. En sentral informant i Levanger beskrev det slik:

«Forløperen for sjølve prosjektet var at jeg hadde et møte med fylkesmannen tidlig i oktober 2008. Og da ble jeg gjort kjent med – hva jeg var klar over, men ikke omfanget av det – at Levanger var en av de kommunene som i særklasse hadde lavest søknad på rusprosjekt til fylkesmannen. I forhold til befolkningsantall lå vi langt under uttaket av prosjektmidler, vurdert opp mot

Steinkjer, for eksempel, og til dels Verdal. Jeg bestemte meg på turen ifra fylkesmannen og hit til Levanger at den situasjonen skulle ikke vedvare. Jeg vart også gjort kjent med hva andre kommuner hadde av forskjellige tiltak i forhold til rusområdet. (...) Så jeg tok kontakt med fylkesmannen og fikk da lovnad om at Levanger og Verdal kunne få 200.000 til å kjøre et fellesprosjekt med revidering av ruspolitisk handlingsplan. Så fikk vi raskt svar, nemlig dagen etter, at de midlene ville vi få. Vi plukka ut en felles prosjektleder for prosjektene i Levanger og Verdal, og vi kjørte løpet.»

Levanger og Verdal er kanskje også de kommunene der flest av de foreslåtte tiltakene er avhengig av eksterne midler. For begge er finansieringen for en del tiltak angitt som «ramme», dvs. at de går inn i kommunens rammetilskudd. Så kommer en liste med «nye tiltak som ikke innebærer økte kostnader». En del av disse dreier seg om at man skal samhandle mer enn før, og noen ser ut som tiltak som trolig ville ha kommet i alle fall, dvs. også uten en rusmiddelpolitisk handlingsplan. Deretter er det en lengre liste (15 punkter for Levanger, 14 for Verdal) med «driftstiltak og prosjekter som forutsetter nye midler – i prioritert rekkefølge». Mht finansieringen, dreier det seg først og fremst om midler fra Opptappingsplanen for rusfeltet (Helse- og omsorgsdepartementet, 2008:71). En informant sammenliknet denne måten å finansiere aktiviteten på, med hva man hadde gjort innenfor psykisk helse. Forutsetningen for at det skulle fungere over tid, var at midlene ikke bare ble knyttet til kortvarige prosjekter, men at de etter hvert ble en del av kommunens rammefinansiering:

«I forhold til oppbygging av psykisk helse fikk man øremerka midler, og så vart de gjort om til ramme i ettertid. Det var en sterk kontroll i forhold til bruken underveis, men pengene vart igjen i kommunen. For en ting er sikkert, hvis det ikke blir det denne gangen her, så kommer de aller fleste av tiltakene som nå er etablert etter søknad til å forsvinne. Ressursene i kommunen er slik at de brukes på skole, oppvekst og på pleie og omsorg i hovedsak. Der blir kampen om kronene formidabel. Og da blir rusfeltet taperen. Derfor så må man legge om finansieringa og være tydelig på at man har øremerking etter prosjektperiode, eller at det er tydelig at de pengene som er tatt ut på prosjekt blir en del av rammefinansieringa i kommunen, også i 2012, og i 2013. Hvis det ikke skjer, så kommer den ruspolitiske handlingsplanen i Levanger til å være veldig lite verdt. (...) Det meste av det som vi har starta på, kommer til å tape i kampen om prioriteringer hvis ikke ressursene blir igjen.»

Prosjektlederen for handlingsplanene i Levanger og Verdal var inne på det samme. Hun mente at de var helt avhengig av eksterne midler for å få fulgt opp planen. Det kunne se ut som en del av de foreslåtte tiltakene nærmest var å betrakte som en ønskeliste, fordi det var usikkert om de kom til å få finansiert dem. Hun mente Opptrappingsplanen skapte forventninger som ikke ble innfridd:

«Nå fikk jo ikke Nord-Trøndelag noe opptrapping i 2010. Så den opptrappingsplanen som skulle gå over noen år, den vart veldig kort for Nord-Trøndelag sin del. Det er en kjempealvorlig sak, og det er veldig ugreit. Da tror jeg ikke de skjønner at kommunene trenger litt tid for å planlegge hvordan vi skal møte dette her, altså.»

Prosjektlederen viser til at de har kartlagt hva som finnes og hva det er behov for av nye tiltak innenfor rus, og lagt planer for hva som må på plass for å kunne tilby helhetlige tjenester. Men når planene så forelå, fantes det ikke flere tilskuddsmidler for finansiering av nye tiltak.

Problemene med å knytte rusmiddelpolitisk handlingsplan for sterkt til Opptrappingsplanen, blir også nevnt i planen fra Risør (side 40–41):

*«Opptrappingsplanen på rusfeltet skiller seg fra Opptrappingsplanen for psykisk helse bl.a. ved at det her ikke følger med øremerkede midler på samme måte. Gjennom satsingen innen psykisk helse fikk kommunen et reelt løft, flere stillinger og bedre tjenestetilbud. Dette tjenestetilbudet, og tjenestetilbudet i kommunen for øvrig, skal være tilgjengelig også for personer med rusmiddelprobatikk. Og her har Risør, i likhet med andre kommuner, store utfordringer. Regjeringen har i stor grad lagt opp sin styrking av rusfeltet i kommunene som avgrensede tilskuddsordninger til prosjekter, med en forutsetning om at prosjektene skal videreføres i kommunal regi når tilskuddsperioden er over. Dette blir et økonomisk dilemma for kommunen. Det gir frihet til å prøve ut tiltak, men kan bli en for stor utfordring å videreføre i egen regi på lang sikt. Det er derfor viktig å se kommunens innsats på rusmiddelfeltet samlet, og fokusere prosjektene om utvikling av en god og målrettet tjeneste totalt sett.»*

Sitatene gir en fortelling om finansieringen av tiltak som foreslås i rusmiddelpolitiske handlingsplaner. Men de sier også noe viktig om relasjonen mellom det sentrale og det kommunale nivået. Dette er noe vi kjenner igjen fra andre studier (se f. eks

Baklien m.fl., 2007). Det er ikke uvanlig at kommuner forholder seg til det de opplever som uklare signaler fra sentralt hold, og heller ikke uvanlig at de anklager sentral forvaltning for å ha liten forståelse for, og innsikt i kommunenes problemer. I forhold til rusmiddelpolitiske handlingsplaner, ser det altså ut til at det ligger noen barrierer mot oppfølging i denne relasjonen mellom det nasjonale og det kommunale. Samtidig må vi kunne spørre om handlingsrelevansen til de planene som i stor grad baserer seg på usikker finansiering.

Dessuten er det viktig å få fram at rusmiddelpolitiske tiltak ikke nødvendigvis innebærer store kostnader for kommunen. Dette var også noen av informantene fra kompetansesentrene inne på. En av dem uttrykte det slik:

«Ofte bruker kommunene mye penger på rusfrie tiltak for ungdom, men evalueringer viser at slike tiltak er lite effektive, så det kan de like gjerne holde opp med. I det hele tatt får man oftest lite igjen for de dyre tiltakene. Det viktige er å få fram regnestykker på hvordan pengene kan brukes på en god og effektiv måte, for eksempel vise hva man kan spare på å få redusert den rusrelaterte volden. Dessuten kan jo kommunen disponere skjenkegebyrene til rusmiddelpolitiske tiltak. Da får man en pott som kan anvendes. Et annet eksempel er Av-og-til programmet som koster lite og har mye bra. Deres tilnærming om alkoholfrie soner, er både billig og bra. Dette er enkle, effektive tiltak som ikke koster noe særlig.»

Den samme informanten la også vekt på at å innskrenke skjenketidene kan bety mye, og det belaster ikke kommunebudsjettet. Heller ikke hjelpetiltak innenfor omsorg og bolig for de marginaliserte, behøver å bety økte utgifter. Dersom en kommune ser på hva de bruker til dyre hospitsplasser eller campinghytter for den sakens skyld, vil et enkelt regnestykke vise at de faktisk kan spare penger ved å få til bedre boliger som gir en verdigere situasjon for de utslåtte. Når det gjelder forebyggingstiltak, kan de bruke tilbudene fra sitt regionale kompetansesenter. Ofte kan kompetansesenteret dekke utgiftene. Mye kan gjøres uten at det koster noe, tvert i mot er det viktig å få fram at gode rusmiddelpolitiske tiltak kan gi innsparinger.

Oppsummeringsvis ser vi at kommunene forholder seg ganske ulikt til de økonomiske rammebetingelsene. Veilederen framhever at «*De fleste tiltakene i rusmiddelpolitisk handlingsplan vil kunne gjennomføres innenfor ordinær drift.*»

(Sosial- og helsedirektoratet, 2006:27). Likevel ser vi at tilgangen på ekstern finansiering er viktig i flere kommuner.

### 3.6 Rullering, evaluering og oppfølging

Veilederen legger opp til at handlingsplanene bør behandles i hver kommunestyreperiode, og at evaluering og rullering er temaer som bør tas opp i planen. Det understrekes også at *«Det er særlig viktig at det er samsvar mellom de aktørene som har deltatt i utformingen av planen, og de som har fått et ansvar for gjennomføring og oppfølging av den.»* I alle de åtte planene slås det fast at det skal foregå årlige evalueringer. Seks av de åtte har også nevnt spesielle grupper eller komiteer som skal ha ansvar for en slik evaluering. Halvparten av planene nevner også at den skal rulleres hvert fjerde år slik at planperiodene følger valgperiodene.

Vi har forsøkt å følge opp hvordan kommunene forholder seg til det de har forpliktet seg til. Til tross for iherdige etterspørsler og purringer, har vi imidlertid bare mottatt to rapporter om evaluering av handlingsplanen, selv om alle la opp til årlige gjennomganger. En kommune hadde ikke nedsatt utvalget på grunn av manglende kapasitet, en annen vedtok planen så sent at det ennå ikke har vært aktuelt med noen evaluering, en kommune vedtok planen først i mai 2011. Dette sier kanskje noe om manglende prioritering, og at interessen for rusmiddelpolitikk som arbeidet skapte mange steder, var et kortvarig blaff som ikke helt tålte møtet med hverdagslivets kommunale krav og oppgaver. Det forteller også noe om at rammebetingelsene for oppfølging ofte er dårlige. Først og fremst dreier det seg om et behov for engasjerte fagfolk, byråkrater og politikere som følger opp tiltakene og etterspør en rapportering av gjennomføringen. Kanskje er sårbarheten størst i de kommunene som kjøpte inn prosjektleder utenfra. Hvis den som mest av alle har hatt et eierforhold til planen forsvinner ut, kan forpliktelsene i handlingsplanens sluttkapittel lett bli glemt. Det blir ord på et papir som ikke får så mange konsekvenser.

Tre av våre kommuner brukte innleid prosjektleder. I den første, der prosjektleder gikk tilbake til en annen jobb utenfor kommunen da planen var vedtatt i 2008, har de ennå ikke greid å rapportere oppfølging av planen. Flere av dem som satt i arbeidsgruppa fortalte i intervjuene at de brukte planen jevnlig, som retningsviser i det daglige arbeidet og som tyngde ved søknad om midler til tiltak. Men ingen har fått, eller påtatt seg ansvaret for en samlet vurdering og rapportering. I den andre er planen ennå ikke justert i samsvar med vedtaket som ble fattet i kommunestyret

i mai 2010, og den er derfor heller ikke lagt ut på kommunens hjemmeside. Våre henvendelser om oppfølging ble ikke besvart. I denne kommunen er både prosjektleder og den kommunaldirektøren som fikk satt planarbeidet i gang, ute av bildet.

Den tredje kommunen som hentet inn prosjektleder utenfra, unngikk at hun forsvant ut igjen ved at hun i ettertid ble ansatt som ruskoordinator. Det vil si at hun både kjente rusfeltet, planen og behovet for å følge opp vedtakene. Kommunen opprettet et Ressursteam rus til å følge opp planen, med tidligere prosjektleder som ansvarlig drivkraft både for oppfølging og rapportering. I den andre kommunen vi har fått rapport fra, ble ansvaret for oppfølging og rapportering lagt til koordinerende enhet, hvis leder var leder for styringsgruppa. Den ble ført i pennen av sekretæren for arbeidsgruppa, ansatt på rådmannskontoret. Hun fortalte at hovedutvalget for oppvekst og omsorg ble forelagt rapporten, og det ble en god gjennomgang, med engasjerte innspill. Det ser ut til at kjennskap til feltet og engasjement i planarbeidet er en viktig faktor for at planen skal holdes levende gjennom planperioden.

### **3.7 En kunnskapsbasert, kommunal rusmiddelpolitikk?**

De kommunale rusmiddelpolitiske handlingsplanene er resultater av planprosesser, og akkurat som prosessene har vært ulike, er det også store ulikheter mellom planene. Vi ser at planene ikke bare speiler de prosessene de er et produkt av, men at de også i høy grad reflekterer hvem som var de sentrale aktørene i prosessen. Hvis arbeidsgruppa hadde sterke aktører som var opptatt av forebygging, får forebygging en viktig plass i planen, og var det med personer eller grupper som særlig arbeidet med illegale rusmidler, får narkotiske stoffer og problemer i den sammenheng mer oppmerksomhet i planen.

Planene kan også leses som et resultat av en oversettelsesprosess. Som handlingsplaner flest skal de uttrykke noen overordnede politiske mål og visjoner, og oversette disse til virkemidler og handlinger. Slik kan de være et ledd i en målstyring. Dessuten dreier handlingsplaner seg om at kunnskap om problemer, utfordringer og vellykkete tiltak, skal omsettes til nye forslag til tiltak og i neste instans til handling. Kommunale rusmiddelpolitiske handlingsplaner skal både forholde seg til nasjonale mål og strategier, til generell kunnskap om rusmidler og rusmiddelproblemer, og til spesiell kunnskap om utfordringene i den enkelte kommune. Slik sett er både planleggingen og planen som kommer ut av den,

å betrakte som lokale arbeidsverktøy. Ideelt sett er intensjonen at planleggingen skal gi bedre, mer effektive og mer rasjonelle beslutninger. Det dreier seg også om å avsette og forplikte ressurser på en best mulig måte.

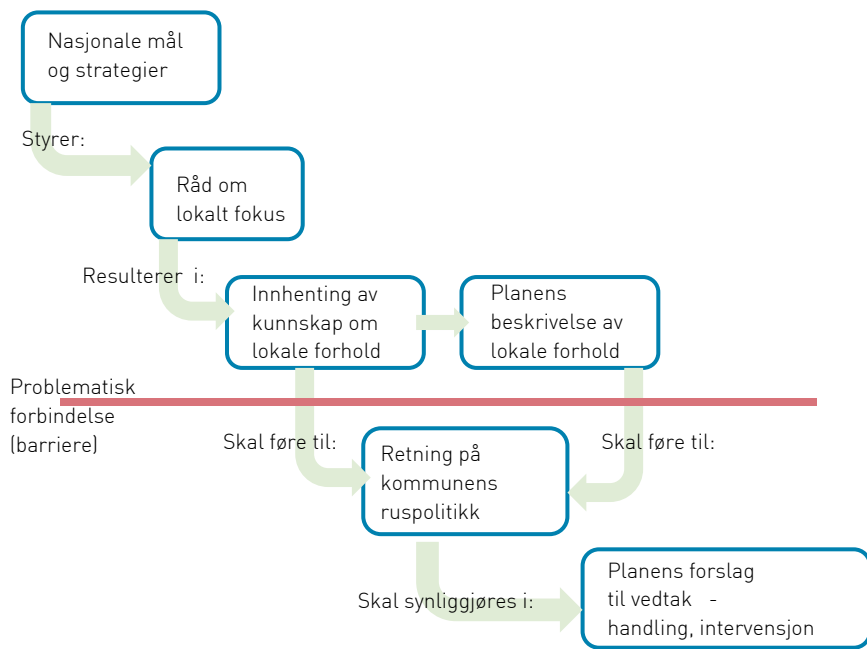
Dessuten kan planene leses som et resultat av en styringsprosess. Generelt er norske kommuner utsatt for et sterkt, statlig forventingspress om planlegging på alle nivå, både når det gjelder omfang og gjennomføring (Hagen, 2001:117). I verste fall kan planleggingen bli en regelstyrt rutine hvor offisielle planveiledere gir oppskrift på planens tematiske innhold og struktur (jf. Nesvoll, 2007:83).

Sentrale myndigheter har bestemt at alle kommuner *skal* ha alkoholpolitisk plan, og at de *bør* ha rusmiddelpolitisk plan. Det er all grunn til å tro at bakgrunnen ikke bare er å hjelpe kommunene i utformingen av den lokale rusmiddelpolitikken, men også å utøve en viss styring. Slik styring utøves for øvrig gjennom alkoholloven, og gjennom prosjekter som det knyttes økonomiske midler til, for eksempel det tidligere Regionprosjektet (Baklien m.fl., 2007). Når det gjelder handlingsplanene, kan veilederen betraktes både som hjelpemiddel og huskeliste for å få til gode og konstruktive planer, og som styringsinstrument. Ikke minst er det siste tydelig gjennom alle utsagn om hva kommunene bør og skal når de lager sine handlingsplaner.

I figuren nedenfor har vi forsøkt å skissere den ideelle veien fram til en kommunal rusmiddelpolitikk som både er kunnskapsbasert og forankret i nasjonale mål og strategier. Som vist i dette kapitlet, har de aller fleste planene med et avsnitt om nasjonale mål og strategier i rusmiddelpolitikken. Ideelt sett skal disse målene og strategien styre det lokale fokuset og være grunnlag for utvikling av kommunale mål og strategier. Ofte framstår det imidlertid som om disse avsnittene dreier seg mest om å demonstrere at de kjenner til nasjonale målsettinger, og at de kommer litt i bakgrunnen når lokale mål skal utarbeides. Dessuten er de nasjonale målene uttrykt på måter som gjør at det er vanskelig å være uenig i dem. Det er når målene kobles sammen med virkemidler, at interessekonflikter og uenigheter kommer fram i lyset.



**Figur 1. Den ideelle veien fram til en kommunal rusmiddelpolitikk som er kunnskapsbasert og forankret i nasjonale mål og strategier**



Gjennomgangen av planene viser dessuten at selv om det ofte er lagt ned mye arbeid både i å innhente kunnskap om lokale forhold og i å beskrive dem, blir det noen ganger vanskelig å se den tydelige sammenhengen mellom denne kunnskapen og retningen på kommunens rusmiddelpolitikk, slik den uttrykkes i planen. Særlig blir dette tydelig når vi går til planenes vedtaksdel. Det kan virke som om det er en barriere mellom visjoner, målsettinger og kunnskap på den ene siden, og faktisk politikk på den andre. Denne manglende sammenhengen behøver ikke bety at tiltakene er dårlige i seg selv, eller at de er dårlig fundert. Det er imidlertid spørsmål om retningen på den ideelle veien som beskrives i figuren. Kanskje er den i noen tilfeller enveiskjørt i motsatt retning av hva figuren viser, eller at virkelighetens prosesser går mer fram og tilbake enn det som beskrives i den rasjonelle modellen. Utgangspunktet kan altså være tiltak som kommunen ønsker, eller kanskje til og med har et akutt behov for. Begrunnelsen av tiltakene kan hentes i beskrivelser både av lokale forhold, og i de nasjonale, rusmiddelpolitiske målsettingene. Sett på denne måten, dreier det seg om at en løsning velger sitt problem, eller et tiltak velger sin målsetting. Planene legger i liten grad opp til at de skal være et redskap til «å utforme og virkeliggjøre politiske mål», for å sitere NOU 2001:7 (side 30).

Nesvoll (2008) har gjort en studie av planene som verktøy i lokalt rusforebyggende arbeid for barn og unge. Hun finner, som vi også har gjort, at både kvaliteten og innholdet i planene varierer mye, og konkluderer med at kommunene ser ut til å ha problemer når det gjelder iverksetting og gjennomføring av lokal rusmiddelpolitikk i tråd med nasjonale målsettinger. Som Nesvoll (2008:81) også er inne på, må vi lete etter forklaringen på at det er slik, i organisatoriske og samfunnsmessige rammer som handlingsplanen skal utarbeides og iverksettes i.

Den planleggingsrasjonaliteten som ligger som forutsetning for styringen, samsvarer lite med den kommunale virkeligheten. En rasjonell planleggingsmodell gir ikke et dekkende bilde av hvordan planlegging og beslutningstaking faktisk foregår i offentlig sektor (jf. Kleven, 1998:19). Selv om det er enighet om de samfunnsmessige målsettingene for rusmiddelpolitikken, kan uenigheten være stor om de virkemidlene man har til rådighet for å nærme seg målene. Interessekonfliktene som ligger bak en slik uenighet, kan ikke fjernes ved hjelp av planlegging. Det ser vi også mange eksempler på i våre kommuner. Når folkehelseperspektivet som planen har hentet inn fra nasjonale målsettinger og strategier, møter lokale næringspolitiske hensyn, må gjerne prinsippene og målene vike. Selv når planen er handlingsrelevant, kan det bli problemer med handlingsevnen når de som skal fatte beslutninger om faktiske tiltak er andre enn de som har formulert målene og foreslått tiltakene.

### **3.8 Oppsummering og konklusjoner**

- Gjennom handlingsplanene skal den kommunale politikken relatere seg til nasjonale, rusmiddelpolitiske målsettinger. Planene viser at kommunene kjenner til nasjonale mål og strategier. Men når lokale mål skal utarbeides ser det ut til å være mer nærliggende å ta utgangspunkt i den lokale situasjonen.
- Det er vanskelig å spore kunnskap eller situasjonsbeskrivelser fra NAV i planene.
- Få planer trekker inn lokale tall for omsetning og konsum av alkohol, og i en av kommunene førte det til politisk konflikt om tolkningen av tallene.
- Fem av kommunene har gjort egne spørreundersøkelser blant ungdom. Resultatene blir referert i planene, men de får få konsekvenser for utformingen.
- Fra sentralt hold er kommunene anbefalt å ha fokus på forebygging. Men lokalt krever omsorg og annet klientorientert arbeid overfor rusmiddelmisbrukere mye både akutt og vedvarende oppmerksomhet. Når det akutte prioriteres framfor det langsiktige, får forebygging mindre oppmerksomhet.

- De planene som bruker minst plass på forebygging, bruker også mest plass på illegale rusmidler.
- Et flertall av planene legger vekt på å skape rusfrie soner og å skjerme arenaer for barn og unge.
- Det er store forskjeller i hvilke reaksjoner overtredelser av alkoholloven skal føre til. Inntrykket er at kommunene i liten, om enn i varierende grad, utnytter det forebyggingsredskapet som ligger i bevillingspolitikken.
- Alle planene lister opp forslag til tiltak, men det er stor variasjon i de økonomiske rammebetingelsene. Noen forutsetter at det skal komme midler utenfra, mens andre legger opp til å klare seg helt uten eksterne midler.
- Alle planene legger opp til at det skal foregå årlige evalueringer og oppfølginger. Mange plasserer også ansvaret hos spesielle grupper eller komiteer. Oppfølgingen er imidlertid personavhengig og blir ofte glemt.
- I den kommunale virkeligheten er det vanskelig å komme fram til en rusmiddelpolitikk som både er kunnskapsbasert og forankret i nasjonale mål og strategier.

## 4 Konsekvenser

### 4.1 Hva skjer etterpå: Politiske prosesser

Når arbeidsgruppa har satt sitt siste punktum, går prosessen over i en ny fase. I tiden som går etter at planen er ferdig fra arbeidsgruppas side, og før den blir behandlet i kommunestyret, har planen i mange kommuner sitt første og sterkeste møte med den politiske virkeligheten.

#### 4.1.1 Gruppemøter og utvalgsmøter

Ofte blir planen tatt opp på gruppemøter i de største politiske partiene. For eksempel har Fremskrittspartiet i Risør styremøter der politiske saker som skal opp i bystyret blir diskutert. Slik kom også planutkastet på deres dagsorden. Noen steder har det også vært partimøter om planutkastene, som Fremskrittspartiet i Askøy, Arbeiderpartiet i Levanger og Arbeiderpartiet i Tromsø. Der fortalte daværende leder for Hovedutvalget for helse og omsorg at de hadde tradisjon for representantskaps- og medlemsmøter, som til en viss grad får lov til å uttale seg. Dessuten betraktet de rusmiddelplanen som en viktig sak der partiet burde kunne stille seg bak de vurderingene bystyremedlemmene gjorde. Også i andre kommuner kan det ha vært en indikator på at de oppfattet dette som viktig, når de satte planen på dagsorden før den kom til kommunestyret, Det kan også være noe de rett og slett har for vane å gjøre med planforslag som kommer fra administrasjonen.

I denne fasen styrkes også samhandlingen mellom politikerne og fagfolkene som har laget planen. Fagfolkene kommer og presenterer planene for hovedutvalgene i mange kommuner. Noen steder går det også ut tilbud til partigruppene om at arbeidsgruppa eller prosjektleder kan komme for å informere om planen. Det var imidlertid bare i Tromsø Arbeiderparti at en fra arbeidsgruppa var på et møte og snakket om planen. Frivillige organisasjoner som har vært inne i planprosessen står kanskje friere enn de kommunale fagfolkene til å markere planen. I hvert fall ser vi at i Verdal inviterte Foreningen mot rus til møte, og mange politikere var representert.

Vi har også vært opptatt av rollen til de få politikerne som var deltakere i prosessen. På den ene siden kan vi tenke oss at de blir en slags advokater for planen innenfor sin egen politiske gruppe, eller kanskje til og med blant politiske motstandere. På den andre siden kan det være slik at de blir passive, at de opplever at nå har de gjort sitt. I våre kommuner har involverte politikere tolket rollen sin svært forskjellig. Både den passive som har gjort sitt, og den aktive forkjemperen er representert. I Lenvik var politikeren som hadde vært leder av arbeidsgruppen, opptatt av å spre kunnskap om planen i det politiske miljøet. I Søndre Land oppfattet politikeren som hadde vært med seg i langt mindre grad som ambassadør for planen. I Risør hadde medlemmene i Hovedutvalget for oppvekst og omsorg god kjennskap til planen på dette punktet i prosessen, en kjennskap som de tok med seg i forberedelsesmøter til bystyremøtene. I hvilken grad de betraktet dette som et forum for «misjonering» er uklart.

Når det gjelder politisk kontroversielle saker som salgs- og skjenketider, ser vi også at dette er en fase for lobbyvirksomhet. I Tromsø, der planen foreslo en times innskrenking av salgs- og skjenketidene, var utestedene på plass med sine oppfatninger av hvilken konsekvens det ville ha. Fagfolkene som hadde laget planen, hadde litt ulike holdninger til det som skjedde i denne fasen. Noen fant det ugreit at de som kjente planen og begrunnelsene for tiltakene ikke skulle få ha kontakt med politikerne, mens andre forsvarte lokalpolitikere som lyttet til næringsinteresser før de bestemte seg:

«Vi skal ha respekt for folkestyret vårt, for lokaldemokratiet og for de som faktisk har den utaknemlige jobben å være politiker lokalt. Det er kjempetøft. Du får alle interessene veldig tett innpå deg. De blir jo utsatt for et krysspress av en annen verden på dette området. For selvfølgelig er det veldig koblinger mellom næring og politikk. Det er det i alle kommuner. Og det må det jo være. De får alle mulige innspill. Det som jeg tror er greit, og som er et helt grunnleggende og vesentlig poeng å få fram i disse sakene, det er at ting henger sammen.»

Som vi har sett ovenfor, blir dessuten planen ofte behandlet i den aktuelle kommunestyrekomiteen i denne fasen. Det som skjer i komiteen er viktig for den videre prosessen. I Levanger var det driftskomiteen som behandlet planen. Vi intervjuet komitéleder, som beskrev medlemmene av driftskomiteen som viktige ambassadører for planen videre til kommunestyret. Hans komité hadde relativt god tid på planen fordi de fikk den samtidig med at den ble lagt ut på høring. I Tromsø

ser det ut til at planen først var oppe i helse- og omsorgskomiteen, så i formannskapet og til slutt i kommunestyret. Den samme prosessen hadde de i Risør, i Søndre Land, og i Askøy: Først komiteen eller utvalget, så formannskapet og til slutt kommunestyret.

#### 4.1.2 I kommunestyret

Det kan se ut til at den viktigste politiske behandlingen av planene foregikk i komitéer, utvalg og formannskap. I hvert fall skjedde det stort sett ganske lite da planene kom til kommunestyret. I den grad det ble noe diskusjon, dreide det seg i de fleste tilfeller om salgs- og skjenketider. I Eigersund ble skjenketiden innskrenket med en halvtime, og i Risør med en time fra kl 03 til 02. I Verdal var det store diskusjonspunktet om aldersgrensen på bygdefester, i Folkeparken og på Vømmølfestivalen. Opprinnelig var slike fester, som i mange andre norske bygder, åpne for ungdom når de var konfirmert. Planen foreslo at aldersgrensen på slike fester skulle heves fra 15 til 18 år. I debatten i kommunestyret ble det også vist til at nabokommunen Levanger hadde 15-årsgrense, mens i Namsos var det bare 14 år som grense på bygdefester. Vi siterer fra debatten:

«Kulturen og holdningen i Verdal er slik at når du er konfirmert, da får du fara på fest. Men kultur og holdninger tar det lang tid å arbeide med. (...) Det er ikke rett å eksponere en 14-åring for det festlivet som er nede i parken. (...) Med 18-årsgrense vil ungdommen fortsatt fara på fest i Levanger og Inderøya, og de vil begynne å drikke før de er 18. Derfor tar vi denne holdningsendringen i små skritt.»

Etter argumentasjonen om å ta et lite skritt av gangen, og eventuelt komme tilbake med et 18-årsforslag når planen ble rullert, ble det vedtatt en 16-årsgrense: «Også ungdomsskoleelever skal få en opplevelse av å delta på Vømmølfestivalen, og de skal slippe å stå utafør gjerdet når Åge Aleksandersen spiller i Folkeparken». Vi har også merket oss at selv om planen fra Verdal brukte relativt mye plass på illegale rusmidler og lite på de legale sammenliknet med andre planer, fikk arbeidsgruppa ros i kommunestyret for å «ha gått så sterkt inn på alkohol som de har gjort. «Det kjem oss nært, og det tvinger oss til å ta stilling til eget alkoholforbruk og til synet på alkohol», sa en politiker i kommunestyret i Verdal.

Et viktig aspekt ved kommunestyredebuttene, er at virkemidlene som politikerne skal ta standpunkt til, er av høyst ulik karakter. Mens noe er svært politisk brennbart, er det andre saker som er langt mer brannsikre. Tilgjengelighetsbegrensninger på

alkohol byr på interessekonflikter og er politisk sprengstoff. Tiltak innenfor omsorg er ikke like konfliktfylt, i hvert fall så lenge de ikke er så dyre at de velter budsjettet. Men klientorientert arbeid innebærer ofte også en individualisering av rusmiddel-politikkens tema. Det er mindre fokus på de strukturene eller de trekk ved konteksten som bidrar til problemene. En studie av hvordan svenske beslutningstakere forholder seg til rusmiddelforebygging, viser for øvrig at de oftest har oppmerksomheten rettet mot forebygging som skal endre individuell atferd hos misbrukerne og sjeldnere snakker om forebygging gjennom strukturelle endringer, for eksempel begrenset alkoholtilgjengelighet (Blanck, Hensing & Spak, 2007:2080).

Den politiske debatten fører ofte til medieoppslag. Naturlig nok fokuserer media på de samme konfliktpunktene som kommunestyret er opptatt av, nemlig salg og skjenking. I for eksempel Tromsø var pressedekningen god, men temamessig begrenset til klokkeslettene som skulle innskrenke tilgangen på alkohol. Politiet og prosjektleder var opptatt av folkehelseperspektivet, mens de fleste andre var opptatt av Tromsøs ry som utelivsby. I Risør var de også opptatt av skjenketider, salg og mulighetene for at skjenkenæringen skulle kunne få til helårig drift. I Askøy var det mye medieoppslag om rusmiddelproblemer omkring den tiden da planen skulle opp i kommunestyret. Det var imidlertid ikke med bakgrunn i planen, men av et GBL-overdosedødsfall i lokalmiljøet.

## 4.2 Ulike aktører bruker ulike deler av planen

Det er mange aktører som kan være mulige brukere av en rusmiddelpolitisk handlingsplan. *Politikere* skal bruke planen ved at de skal forholde seg til den når det kommer opp rusmiddelpolitiske spørsmål. Den kommunale *forvaltningen* skal bruke den ved at planen kanskje sier noe om hvilke prinsipper de f. eks skal holde seg til når de behandler bevilningssøknader og lignende. *Etatene og hjelpeapparatet* skal bruke den hvis planen sier noe om f. eks utbyggingsplaner for omsorgs- og botilbud. *Skolene* skal bruke den hvis den sier noe om forebyggingsprogrammer i skolen. *Frivillige organisasjoner* skal bruke den hvis planen har lovet dem støtte.

I kapitlet om planprosessen så vi at flere av disse aktørgruppene har investert en innsats som de så kan høste av når planen er vedtatt. Noen har sittet i plangruppe eller styringsgruppe, andre har levert en situasjonsbeskrivelse til bruk i planarbeidet, mange har deltatt i fagdager, avsparkmøter eller dialogmøter, andre har levert høringsuttalelser. Særlig synes det som om slike investeringer er viktige for politikerne. Noen få politikere har sittet i arbeidsgrupper, enkelte har også hatt

besøk fra arbeidsgruppa på møter for å diskutere planarbeidet. Politikerne i det hovedutvalget som har ansvar for planen, har gjerne hatt ett eller flere møter i forbindelse med planarbeidet. De som har vært med i arbeidsgruppa og som har investert mest, er også de som oftest har gitt uttrykk for at de vil bruke planen i sitt arbeid. I det følgende vil vi se på de viktigste aktørene.

#### 4.2.1 Politikernes plan

Mange informanter – med ulik posisjon og bakgrunn – sier at dette skal være politikernes plan. Samtidig er det uklart hva som egentlig ligger i dette. Er det slik at den først er planleggenes, eller fagfolkene, plan, og så går den over til å bli politikernes plan? Vi må også spørre om *når* politikerne eventuelt får et eierforhold til planen. Er det når den blir diskutert i komiteen, eller er det ikke før de har vedtatt den? I noen kommuner, blant annet Askøy, er det politikerne som har bestilt planen. Under intervjuene fikk vi høre om en Krf-politiker som hadde etterlyst planen på hvert utvalgsmøte i to år. Kanskje følte denne politikeren et særlig eierforhold til planen når den først kom.

De fleste informantene ser ut til å tolke «politikernes plan» som en plan politikerne har et aktivt forhold til, og dermed følger opp i sitt politikervirke, ikke bare en plan de går ut fra at kommunen for øvrig følger inntil de vedtar noe annet, selv om det er midt i planperioden. Eierforholdet kan vokse fram i løpet av planarbeidet hvis politikerne blir involvert underveis. Noen vil også si at en vedtatt plan er «politikernes plan» inntil de gjør nye vedtak om planens saksfelt, som i vedtakene om salgstider i Tromsø. Her var daværende leder i Hovedutvalget for helse og omsorg inne på at det kunne være vanskelig når ikke politikerne følte seg forpliktet av en vedtatt plan, det var ikke «deres plan». Tvert i mot ble spørsmål drøftet på nytt og på nytt som om planen ikke fantes:

«Det er bestandig en kamp for hver eneste skjenkebevilling. For hver eneste sak som omhandler et tema i den planen, blir det et spørsmål om man forholder seg til planen eller ikke. Det er klart at hvis du hadde hatt med flere politikere og fått mer involvert dem i planen, så kan du jo kanskje ha hatt et mer eierforhold sånn sett. Da kunne det blitt mer sånn at OK, nå har vi en plan, den forholder vi oss til. De hadde blitt mer forplikta. For det er ikke alle som føler seg like forplikta til den handlingsplanen, for å si det sånn. Nå var det selvfølgelig politikere som stemte imot enkelte punkter. Men det er nå i hvert fall ikke så enkelt at man bare har en plan, og så følger man den. (...) Hvis man snakker om eierforhold, så har det vært helse- og omsorgskomiteen



som har hatt et slags eierforhold til den. Jeg prøvde nå å etterleve den så godt som mulig, fordi at jeg mente at hele poenget med å ha en plan var at man skulle ha felles retningslinjer man skulle gå etter. Og så opplevde du vel at man ikke følger det opp i andre fora, bl.a. i formannskapet. Hvis vi ga reaksjoner på noe, så ble det ofte overprøvd.»

I andre kommuner ser vi at planen blir trukket fram også lenge etter at den er vedtatt, i forbindelse med diskusjoner om bevillinger eller salgs- og skjenketider. I Lenvik forteller lokalavisa i september 2010<sup>6</sup> at 25 positive innstillinger i alkoholsaker fikk en Krf-politiker til å etterlyse bruk av handlingsplanen: «Jeg har lyst til å minne dere om Ruspolitisk handlingsplan. Det er ikke Krf som har laga den. Den er vedtatt enstemmig her i kommunestyret. Jeg håper vi mente noe med denne planen, som vi vedtok for et års tid siden.» Den samme politikeren siterte også fra planen: «Tilgangen til rusmidler skal begrenses». Og: «Etterspørselen etter rusmidler skal reduseres». De fleste bevillingssakene som var oppe i denne omgangen gikk gjennom, men flere søknader om utvidede tider for salg eller skjenking ble avslått. En bowlinghall fikk bevilling selv om enkelte av politikerne trakk fram at det var flest barn og unge som brukte hallen.

For å oppsummere, kan det se ut til at politikerne forholder seg litt selektivt til handlingsplanene. De som finner støtte i planene for standpunkter de allerede har, kan slå i bordet med planen når kommunestyret diskuterer bevillingssaker. Da kan de bruke den som politisk ammunisjon, slik beslutningstakere generelt ofte forholder seg til forskningsbasert kunnskap (jf. Baklien, 1983)

For andre politikere, særlig i Tromsø, ser det ut som de ikke forholder seg til *målene* i handlingsplanen, eller de til og med forkaster målene. Når, eller hvis målene ikke oppleves som relevante, er det også naturlig at de stiller seg fritt i forhold til virkemidlene. Særlig gjelder det for de politikerne som er generalister og «lekmenn» når det gjelder rusmiddelpolitiske spørsmål. De som er sektorpolitikere og «spesialister» gjennom å tilhøre et utvalg, for eksempel for helse og omsorg, får lettere et eierforhold til planen. Andre studier av planprosesser forteller om politikere som føler at planer blir tredd ned over hodet på dem av ulike myndigheter (Gravrok & Hauger, 2011:50). Ingen av de politikerne vi har intervjuet har brukt slike uttrykk, men eierforholdet til planene varierer mye.

---

<sup>6</sup> Troms Folkeblad, 24. 9. 2010

For øvrig bekrefter våre data at det er forskjell på politikere. I litteratur om planarbeid og beslutninger i den sammenheng, framstår politikere ofte som en ensartet gruppe, som vil forholde seg positivt til planer hvis de bare blir involvert i prosessen og for øvrig får kunnskap om begrunnelser og bakgrunn. Men gjennomføringen av rusmiddelpolitisk plan er ikke bare avhengig av at politikere føler et eierskap til den. De må også ha de egenskapene som skal til for at planen blir gjennomført. Det dreier seg både om forståelse for, og kunnskap om problemstillingene i rusmiddelfeltet, og en opplevelse av at planens mål samsvarer med deres egne mål. Vi ser også at politikernes evner til å få gjennomslag i kommunens politiske organer varierer.

#### **4.2.2 Fagfolkenes plan**

Den aktørgruppen som har det tydeligste eierforholdet til planene, er uten tvil praktikerne. Det gjelder særlig i forhold til klientrettede tiltak innen omsorg, men det gjelder også forebygging, og det gjelder organisatoriske grep som foreslås i planene. Dette så vi blant annet i Tromsø og i Lenvik, der informanter fra praksisfeltet la vekt på hvordan planen kunne brukes til å få gjennom foreslåtte tiltak. En informant i Lenvik fortalte at «vi har brukt planen når vi har søkt midler. Arbeidet med planen har gjort det klarere hva vi skal søke midler til.» En informant i Tromsø la også vekt på at den rusmiddelpolitiske handlingsplanen ble brukt som et grunnlag for andre avgrensa sektorplaner seinere. Han var også tydelig på at planen både var et virkemiddel og en anledning til å oppsummere situasjonen:

«Den er jo også et virkemiddel på hvordan skal vi møte rusmiljøet i Tromsø. Hvilke tiltak skal settes i gang? Er vi på ville veier? Det virker jo som at vi har fulgt denne her, og det ser ut som at vi jobber på riktig måte.»

Også andre praktikere i Tromsø snakket om betydningen av å fortsette å holde tak i planen «når hverdagen tar deg». De snakket om at det var fagfolkene sitt ansvar å holde tak i temaene i rusplanen og løfte dem fram, «for det er ingen andre som gjør det, og alt for mye blir lagt bort.» Samtidig er dette praktikere som savner det faglige engasjementet de var en del av mens de deltok i planprosessen: «Jeg tror andre også opplever det at de får være med i fagprosesser og være med på interessante ting, og så er det ut. Det blir en sånn egen greie, de planprosessene.»

Denne informanten hadde imidlertid et mer aktivt forhold til oppfølging av planen enn mange andre. Under intervjuet viste han oss hvordan han hadde understreket alt som berørte hans felt:

«Så for å sørge for å holde det litt varmt, så går jeg og ser på hva politikerne sa sånn i forhold til vedtaket. Og hva i det vedtaket som var i tillegg til at de godtok planen, hva som berører meg og hva jeg bør fokusere på. Og så har jeg kryssa av punktene i forhold til både det generelle der jeg har ansvar, men også på tiltaksoversikten, på hva mitt ansvar er. Så jeg bruker den. Når jeg har styringsgruppemøte, så henviser jeg til planene. Så jeg bruker den som et redskap, aktivt i min jobb. Det er faktisk veldig nyttig.»

Også i andre kommuner ser vi at praktikerne har et aktivt forhold til planen og at flere foreslåtte tiltak er realisert. For eksempel har Askøy kommune gjennomført en planlagt ungdomsundersøkelse i samarbeid med Bergensklinikkene. Det ambulante teamet ble realisert allerede før planen var vedtatt. De har fått koordinator for individuell plan, et foreslått kvalifiseringsprogram, et program «Aktiv fritid for alle» og flere andre tiltak. Askøy fikk alle midler de søkte fylkesmannen om.

I Risør ble den første årlige rapporten etter vedtak av handlingsplanen forelagt hovedutvalget for oppvekst og omsorg i mars 2011. «Det ble en god gjennomgang med engasjerte innspill. De var veldig godt fornøyde med denne måten å holde planen, ikke minst fokus på tiltakene», forteller tidligere prosjektsekretær. Kommunen er også i gang med gjennomføringen av tiltak i planen: Sosialtjenesten har allerede uttalt seg i fem saker angående skjenkebevillinger, Ansvarlig vertskap er underveis, Örebro Prevention Program er på vei inn i skolen, de arbeider aktivt for at skjenkesoner ikke skal utvides, det serveres ikke gratis alkohol på kommunale arrangement eller på arrangement i kommunens lokaler, ressursgruppe for tidlig intervensjon i barnehager og barneskoler er operativ, og kunnskapsformidling til institusjonene er iverksatt. SLT-koordinator kommer på plass våren 2011 og nye rutiner for samarbeid innen rusfeltet er under utvikling.

Verdal kommune opprettet sitt «Ressursteam rus» høsten 2010. Ifølge planen skulle teamet arbeide med oppfølging og forankring av Ruspolitisk handlingsplan, råd og veiledning, oversikt over rusrelaterte tiltak i kommunen med mer. Dessuten skulle de lage en oversikt over kompetanse på rusarbeid som finnes i kommunen og kartlegge hvilken kompetanse som bør tilføres og hvordan dette skal gjøres. Teamet har hatt tre møter høsten 2010 og har rapportert til rådmannen hvordan det ligger an med de nye tiltakene. Tiltak som er gjennomført gjelder både bevillinger, boligkoordinator, utredning av ny rusenhet, fagdag, SLT-koordinator og ruskontrakter.

Man kunne også tenke seg at særlig de alkoholpolitiske retningslinjene kunne gjøre dokumentet til administrasjonens plan i den forstand at saksbehandlere med ansvar for bevillingspolitikk og kontroll, kunne bruke den som rettesnor. Men for de fleste kommunene innebar planen verken endringer eller konkretiseringer av hvem som skulle få bevilling eller hvordan overtredelser skulle sanksjoneres. Dermed kan vi heller ikke si at den fikk så stor betydning for saksbehandlerne på feltet. Det ser ut til at det først og fremst er praktikerne i omsorgssektoren som har brukt planen.

#### **4.2.3 Aktørene ser virkeligheten fra ulike ståsteder**

I alle kommuner som hadde en vedtatt plan da vi var der, spurte vi informantene om de mente at planen hadde fått konsekvenser. Svarene illustrerer hvordan aktørene ser virkeligheten fra ulike ståsteder. Det er ikke alltid opplagt om en plan har fått betydning, eller om den bare ligger i en skuff. I samme kommune kan noen informanter si at planen ikke betydde noen ting, den var bare et rituellet og bortkastet arbeid. Andre kan fortelle at den er mye brukt, og at den har vært et viktig redskap i akkurat deres etat eller sektor. Det er med andre ord ofte mer enn ett svar på om planen er blitt brukt eller ikke.

Det kan også være ulike meninger innenfor samme felt. Politikerer som ledet arbeidsgruppa i Lenvik hadde et ferskt eksempel der han selv hadde refset kommunestyret i forbindelse med en diskusjon om inndragning, og minnet det om hva de hadde vedtatt:

«Da begynte de å lete fram hva det sto i handlingsplanen. (...) Folk som har vært med å jobbe gjennom dette, de må vise til handlingsplanen når sakene kommer opp. De som er opptatt av dette må være flinke til å gjøre det. Ellers er det glemt etter et halvt år.»

Vår informant i Lenvik la vekt på det ansvaret politikerne hadde i ettertid når planen skulle følges opp. I samme kommune snakket vi med personer i den kommunale forvaltningen som mente at bevillingspolitikken og sanksjonene var som før også etter at den nye planen var vedtatt. Det som hadde betydning, var hvilke politikerne som satt i kommunestyret til enhver tid.

Ellers vil det naturligvis være slik at de som merker endringer eller selv har brukt den som støtte i krav om tiltak på sitt felt, mener den har hatt betydning der andre ikke vil se de endringene. I en av kommunene der planen hadde vært virksom i et

drøyt halvår da vi var der, opplevde vi først at en informant fra NAV mente at planen var uten betydning. Hun hadde ikke sett noen som helst konsekvenser av det arbeidet som var nedlagt. Etterpå snakket vi med en medarbeider på plankontoret som hadde ført planen i pennen. Hun mente noe helt annet:

«Javisst blir planen brukt. Bare sånn som at i lokalavisa var det nylig en artikkel om rekruttering til narkomiljøet. Der uttalte vår lensmann seg og sa at vi har vedtatt en plan og etter hans syn var den veldig god. (...) Og så hadde vi jo en sak i kommunestyret nå på tirsdag om tolkning av lukningstider. Ja, planen blir trukket fram og brukt i sånne sammenhenger».

Det finnes med andre ord ofte mer enn ett svar på om en plan har fått konsekvenser eller ikke. Virkelighetsoppfatningene er naturlig nok preget av ståstedet til den vi spør.

### **4.3 Ulike konsekvenser i ulike kommuner**

Det er vanskelig å gi noe entydig svar på hvorfor noen planer setter større spor etter seg enn andre. Det er ingen enkle forklaringer på betydningen av den enkelte plan. De planene som vi vurderte som mest utfyllende og helhetlige, var ikke nødvendigvis de som fikk størst og flest konsekvenser. Det ser med andre ord ut til at våre vurderinger av om produktet er godt eller dårlig, ikke har særlig prediksjonskraft. Svært gode planer får liten eller ingen betydning, planer som utenfra kan oppleves som rotete og lite gjennomarbeidet, kan få konsekvenser.

Mange av våre informanter sier at planene må være korte for å få betydning. De bygger sin oppfatning på at politikere har store mengder sakspapirer, og at det da er lettere å få lest et kort enn et langt dokument. Men kanskje er det slik at det er vel så viktig hva som står der, om dokumentet er disponert slik at man finner det man mener er viktig å lese. Det kan også være slik at et litt tyngre dokument har litt mer politisk tyngde enn et som er knapt og lett. Leder for styringsgruppa i Risør sa i forbindelse med planens innhold og muligheter for at den førte til resultater i kommunen: «Det er jo ikke noe sprengstoff i den, i seg sjøl. Men jeg tror det kan være litt lurt også, jeg, at den er litt grundig, og samtidig ender opp med ikke alt for mange sånne helt uoppnåelige tiltak.» Grundig og gjennomførbar var hans stikkord.

Ser vi på de faktiske konsekvensene av planene, har vi rapporter fra Askøy, Verdal og Risør om at konkrete vedtak blir fulgt opp, både når det gjelder forebygging, organisering og omsorg. Det er enighet om at disse tiltakene er et lite skritt på veien mot målene i planen. Den viktigste push-faktoren ser ut til å være at de etater eller grupperinger i kommunen som tiltaket har betydning for, kjenner til forslaget og er enige i at dette bør gjennomføres. Dessuten gjelder det stort sett at disse tiltakene ikke er særlig politisk omstridt.

Tiltakene det blir blest om, er de det er politisk uenighet om, som salgs- og skjenketider. På disse områdene er det mindre viktig hvordan det er formulert og lagt fram. Det viktige er hvilket politisk arbeid som blir gjort, både før vedtak av planen og senere for å opprettholde den politiske enigheten/flertallet for tiltakene.

Det kan se ut som den viktigste faktoren for å forklare hvordan det gikk, er hvem som satt i arbeidsgruppa som laget planen. Det framstår som viktig at planen er godt forankret i rusmiddelfeltet og er fundert på en virkelighetsforståelse som deles av deltakerne. Dessuten har det politiske arbeidet som ble gjort, både underveis og etter at planen ble vedtatt, betydning for hvordan det vil gå med de tiltakene som det ikke var politisk forståelse før planen.

I forbindelse med planprosessen pekte vi på at prosjektlederens kompetanse og legitimitet var avgjørende. Når vi ser på konsekvensene av selve plandokumentet, ser vi imidlertid at planen også kan bli for eksperttung. Kleven (2007:6) framhever at det ikke alltid er slik at de problemene fagfolkene vil sette på dagsorden stemmer overens med det lokale politikere er opptatt av. Faren for at det vil skje er særlig stor hvis planleggingen styres og domineres av faglig ekspertise, med stor vekt på kartlegging og vitenskapelig dokumentasjon av faktagrunnlag og problemtilfang. Dette betyr paradoksalt nok at noen av de planene som med våre forskerblikk framsto som særlig gode og veldokumenterte, møtte de største problemene på den politiske arenaen. Blant våre kommuner er Tromsø det tydeligste eksemplet. Selv om deres plan ble brukt av praktikere og fagfolk, slo den ikke an blant politikerne. De ville ikke bli rokket i sin oppfatning av at Tromsø var og skulle være en utelivsby, og folkehelseperspektivet kom som et forstyrrende element. Til tross for faglig velbegrunnede forslag til innskrenkninger av salgs- og skjenketider, tok de det ikke inn. Det var ingen i prosjektgruppa som greide å oversette det til et politikerspråk som rokket ved grunnholdningen deres. Det hadde trolig også betydning at det ikke ble etablert noen arena der prosessdeltakerne kunne møte politikerne med en slik oversettelse. Som vi kommer tilbake til i neste kapittel, har dessuten politikerne

mange hensyn å ta. Som Ray Pawson har uttrykt det (Pawson, 2006:5): «Evidence-based policy is preceded by an altogether more mundane mechanism for connecting political action and social wisdom. No doubt, in their heart of hearts, plenty of politicians still think ‘I’ve asked my constituents, laddie, and that’s evidence enough for me.’»

I veilederen siteres Storm P. på at det er lett å legge planer, men enda lettere å glemme hvor man har lagt dem (side 7). Når det gjelder de rusmiddelpolitiske handlingsplanene, kunne vi like gjerne uttrykke det slik: Det er lett å vedta prinsipper, men vanskelig å endre praksis. Mange informanter snakket om at det er greit å vedta noen prinsipper, men når det kommer til praksis og til enkeltsaker, tar den politiske virkeligheten seg annerledes ut. En politiker vi snakket med, uttrykte det slik:

«Det er veldig enkelt å ha en generell plan, og så blir det veldig vanskelig når det kommer til enkeltsaker, særlig når det gjelder skjenkebevillinger. Det er jo ikke til å stikke under en stol at det blir mye oppmerksomhet rundt skjenkesakene hos oss. Det er jo forholdsvis mange utesteder da. Og det er veldig mange påstander om forskjellsbehandling, og det blir ofte mye oppmerksomhet rundt det. Så det er klart at det er nok en viktig faktor i forhold til dette her med at det blir vanskelig for mange å forholde seg til de prinsippene som er satt.»

Trolig har denne påpekningen av prinsipper og praksis sammenheng med at politikken er saksorientert og i større grad dreier seg om fragmenterte problemer. Det dreier seg også om at politikerne nok kan være med på å vedta noen runde og kanskje uklare mål, men at de forkaster de virkemidlene som må til for å nå disse målene. En annen politiker vi intervjuet var helt klar på at i hans kommune var det politisk enighet om at næringslivsinteressene var overordnet folkehelseperspektivet.

#### **4.4 Konsekvenser av prosessen**

Det er ikke bare plandokumentene som kan ha konsekvenser. I kapitlet om planprosessen, viste vi at arbeidet med planen skapte bevissthet og økte kunnskapen, samtidig som det la grunnlag for kontakter og samarbeid på tvers av etater og sektorer. I Lenvik uttrykte ledende helsesøster det slik:

«Tradisjonen hos oss har vært at alle sitter på hvert sitt nes. Nå løyser vi opp i den tradisjonen og tverrfaglig samarbeid er det blitt jobbet mye med. NAV er blitt med. Vi har lært oss hvordan vi skal komme inn på NAV. Det tverrfaglige har tulla på seg, og gjennom prosjektet Sjumilsteget<sup>7</sup> er det laget tverrfaglige grupper og samarbeidsrutiner.»

I enkelte kommuner ble samarbeidet videreført i nye prosjekter. For eksempel fikk vi i Levanger høre hvordan kontaktene som var etablert i arbeidsgruppa, førte til et samarbeidsprosjekt knyttet til ungdomshuset:

«Det var en veldig godt sammensatt gruppe, sånn at det åpnet opp for et annet samarbeid i kommunen enn det som var tidligere. (...) Vi har jo funnet ut at vi skal kjøre prosjekt videre og bruke ungdomshuset som arena. Så der er det bare en innkalling til et møte som står igjen. I første omgang skal vi bare se på hvordan det går an å utvikle ungdomshuset i forbindelse med forebygging opp mot ungdom. Det er en arena hvor vi har veldig god mulighet til å møte ungdom på fritida deres. (...) Først skal vi bare møtes og finne ut hva vi kan gjøre. Så jeg skal se på hvilke tiltak vi kan gjøre videre utover. Og i den ruspolitiske handlingsplanen er det lagt en føring på at det skal søkes noen midler til det. (...) Det er det miljøene ønsker, å samarbeide oss imellom, vi som jobber med barn og ungdom og kommer borti barn og ungdom. (...) For det er jo det jeg etterlyste da, i forbindelse med samarbeidet. Vi jobber mye med de samme ungdommene. Men vi har liksom ikke samme informasjonen om dem. For min del så har det kanskje vært greit å vite hvem er det som trenger litt ekstra. Jeg har jo en anelse i mange tilfeller, om hvem som kanskje er en del av noen tiltak. Men uten at jeg egentlig vet det. Så det kunne jo vært veldig greit hvis en hadde samarbeidet om det, tilrettelagt mer og agert mer sammen. Hvis en vet hvilke tiltak som er satt inn til de enkelte, så kan en kanskje bygge videre på det. Eller at en effektiviserer tiltakene litt mer også, istedenfor å motarbeide. Det er bedre å kunne utfylle med supplerende tiltak.»

Oppsummeringsvis ser vi at planprosessen kan ha flere typer konsekvenser. I alle kommunene har den ført til engasjement og til å sette rusmiddeltemaet på

---

<sup>7</sup> Sjumilsteget er et prosjekt initiert av fylkesmannen i Troms der Lenvik har vært pilotkommune og har utviklet en ny metodikk for tverrfaglig samarbeid til barn og unges beste. Kommunen fikk Helsedirektoratets samhandlingspris for 2010 for dette arbeidet.



dagsorden for dem som var involvert. Mange steder har den også vært et grunnlag for nye nettverk. De som har brukt mye tid sammen i arbeidsgruppa har blitt kjent og tar lettere kontakt på tvers av etatsgrensene. Og noen få steder er grunnlaget lagt for nye samarbeidsprosjekter. Selv om planprosessen slik kan føre til endringer, er det neppe riktig å kalle den en endringsprosess. I sin studie av rusmiddelpolitiske handlingsplaner skisserer Gravrok & Hauger (2011:51) en firetrinns tilnæringsmåte til endringsprosesser, der det fjerde og siste trinnet skal være å skape et ideelt bilde av en ønsket framtid, og å skape en felles vilje til å realisere denne visjonen. Ambisjonene med planarbeidet varierte nok mellom våre kommuner, men så ambisiøse var ingen av dem.

## 4.5 Oppsummering og konklusjoner

- Ofte blir planforslaget drøftet i partiene før det kommer til kommunestyret, Det blir også gjerne behandlet i den relevante komiteen eller utvalget. I noen kommuner var dette dessuten en fase med lobbyvirksomhet fra berørte parter.
- Når planen kommer til kommunestyret, skjer det ofte ganske lite. I den grad det blir debatt, dreier det seg gjerne om salgs- og skjenketider. Tiltak som gjelder omsorg og rehabilitering er ikke like konfliktfylt, og blir sjelden gjenstand for politisk diskusjon.
- Politikernes eierforhold til planen varierer mye. De som bruker den, er ofte de som finner støtte i planene for standpunkter de allerede har. De som er sektorpolitikere og «spesialister» gjennom å tilhøre et utvalg, for eksempel for helse og omsorg, har oftere et eierforhold til planen.
- Praktikerne har det tydeligste eierforholdet til planen, og bruker den aktivt. Det gjelder særlig i forhold til klientrettede tiltak, men det gjelder også forebygging og organisatoriske grep som foreslås.
- Ulike aktører i samme kommune kan ha motstridende oppfatninger når det gjelder spørsmålet om deres handlingsplan har fått betydning, eller om den bare ligger i en skuff. Svarene er avhengig av ståstedet til den vi spør.
- Den viktigste forklaringen på hva som skjer med planene og forslagene til tiltak, finner vi i hvem som satt i arbeidsgruppa som laget den. Det er også viktig at planen er godt forankret i rusmiddelfeltet og fundert på en virkelighetsforståelse som deles av deltakerne.
- Det er ikke nødvendigvis de mest gjennomarbeidede og veldokumenterte planene som har størst gjennomslagskraft.
- I alle kommunene har planprosessene skapt engasjement, økt bevissthet og kunnskap, og satt rusmiddeltemaet på dagsorden for de som var involvert.

- Sett under ett har planene neppe den store og merkbare innvirkningen på kommunal rusmiddelpolitikk som man kunne håpe på. De politiske strids-spørsmål omkring tilgjengelighet av alkohol er mange steder mer avhengig av andre ting enn av hva som står i planen. Noen av de foreslåtte tiltakene ville trolig ha kommet uavhengig av planen. Noen planer framstår som ønskelister over tiltak som er avhengig av ekstern finansiering. Da blir det beslutninger tatt utenfor kommunen avgjørende for hva som blir realisert. I slike tilfelle må vi også kunne spørre om planarbeidet var en nødvendig forutsetning for å få søkt om midler.

# 5 Prosessen, produktet og politikken

## 5.1 Planen som svar på et problem

Selv om mange av våre informanter mener at prosessen er det viktigste, er det liten tvil om at i hvert fall det sentrale nivået (direktorat og departement) sin intensjon er at planene skal føre til en bedre og mer helhetlig rusmiddelpolitikk i kommunene. Da ble spørsmålet: Gjør de det? Fører planene til en bedre rusmiddelpolitikk? Og hva er egentlig en bedre rusmiddelpolitikk? Er det en som er mer i tråd med nasjonale mål og strategier på feltet?

Det er to perspektiver som er viktige å ha med seg når vi skal forsøke å svare på disse spørsmålene. Det første er at planens forhold til politikken innebærer et møte mellom den presumptivt rasjonelle planlogikken og den irrasjonelle virkeligheten (jf. Kleven, 1990 og 2007). Eller som det uttrykkes av Gravrok & Hauger (2011:44); det er vanskelig å lykkes med en rasjonell logikk, fordi «virkeligheten roter det til». For det andre vil det som skjer etterpå trolig være avhengig av *hvorfor* kommunen har laget en plan. Hva har vært kommunens motivasjon? Er det noe som er gjort rent rituelt, fordi det tar seg godt ut å ha en rusmiddelpolitisk handlingsplan? Er det planer laget av plikt, selv om sentrale myndigheter altså ikke pålegger kommunene å ha en slik plan? Eller er det gjort som et ledd i en problemløsningsprosess? (Jf. Kleven (2011:18) som beskriver «planleggingens kjerne som en formålsrettet søking etter løsninger på forhold som blir oppfattet som uønsket».)

Det beste utgangspunktet for en planprosess er trolig at noe, i dette tilfellet rusmiddelsituasjonen i kommunen, blir definert som et problem, at det er bred enighet om at det er problem, og at planen blir en gjennomgang både av hva som kjennetegner problemet, og hvordan kommunen kan løse det. Med andre ord: I hvilken grad er det en plan som skal være et middel til å komme ut av en uønsket

situasjon? Eller kanskje det må uttrykkes mer forsiktig, slik en av våre informanter fra kompetansesentrene gjorde det. Hun rådet til å ta utgangspunkt i hvilke rusmiddelpolitiske utfordringer kommunen har. Skal planen gi svar på hvordan man kan møte utfordringene? En informant fra planavdelingen i en av kommunene uttrykte det jo slik: «I de fleste planprosesser kommer initiativet til å lage en plan fra dem som har behov for planen, som så gjerne kjører prosessen.»

Med et slikt utgangspunkt kan vi altså spørre om hvilken problemdiagnose som er stilt, og om i hvilken grad aktørene (fagfolk, politikere, befolkningen m.fl.) slutter opp om denne problemdiagnosen. Det klare inntrykket, både fra intervjuene og fra gjennomgangen av plandokumentene, er at våre kommuner i liten grad har utgangspunkt i en bred problemdefinisjon (eller en diagnose), selv om enkeltproblemer som for eksempel boligsituasjonen for rusmiddelmissbrukerne er sentrale i starten av planarbeidet. Samtidig forteller planene ofte noe om et behov. I planen fra Risør heter det (side 2): «*Utviklingen på rusfeltet og nye nasjonale føringer har gjort det nødvendig med mer omfattende bearbeiding enn en rullering.*» Søndre Land og Verdal uttrykte at de trengte et styringsverktøy og arbeidsredskap. I Askøy ble planen etterspurt av Hovedutvalget for oppvekst og levekår da de fikk kjennskap til mangler i rusmiddelarbeidet, og oppdaget at det ikke forelå noen plan.

Uansett hva som utløste planarbeidet, har de fleste planene med en beskrivelse av rusmiddelsituasjonen i kommunen, og denne beskrivelsen blir utgangspunktet for planarbeidet. Når de har avsparkmøter, fagdager og dialogmøter, så er meningen å få en felles virkelighetsforståelse og å få de problemene det er viktigst å ta fatt i, fram i lyset. Men det er ikke sikkert at kommunens politikere er så interessert i feltet at de møter på disse arrangementene, og der kan årsaken ligge i den problemforståelsen de allerede har, eller ikke har. Askøy er et godt eksempel på at politikerne hadde interesse for feltet. De så at det var mangler, etterspurte en plan og fulgte senere med på om planen ble fulgt opp.

Mye tyder på at i jo mindre grad kommunen har utgangspunkt i en problemdefinisjon, jo mindre skjer det etterpå. For å si det enkelt: Hvis ikke politikerne i kommunestyre og formannskap opplever at kommunen har et problem, så opplever de heller ikke at dette er noe som det er nødvendig å gjøre noe med. Som illustrasjon kan vi se på Tromsø. Diskusjonene i kommunestyret i Tromsø tyder på at de ikke opplever et rusmiddelproblem. Rusmiddelproblemet i Tromsø blir definert som «det er et problem at butikkene ikke selger øl etter kl 18» (jf. Braaten, 2010). Dette perspektivet kom også fram i diskusjonene rundt prosjektleders forsøk

på å vise at alkoholkonsumet var spesielt høyt i Tromsø. Det prosjektleder og plangruppa forsøkte å gjøre da, var å definere et problem, dvs. vise at konsumet i kommunen var problematisk høyt. Som vi har vist, møtte hennes beregninger motstand.

Problemedefinisjon eller ikke har antakelig også sammenheng med trekk ved den kommunale konteksten, og kanskje særlig med stedsidentiteten<sup>8</sup>. Det samsvarer dårlig med Tromsøs identitet som utelivsby å vektlegge byens rusmiddelproblemer<sup>9</sup>. Kanskje har problemdefinisjonen også sammenheng med lokal kultur og lokale normer. Vi har vært inne på de kulturelle forskjellene mellom Verdal og Levanger, som trolig innebærer at det er lettere å vedstå seg en problemdefinisjon i Verdal. Ytterligere en faktor som kan spille inn, er om kommunen har sterke pårørendeorganisasjoner eller brukerorganisasjoner. Det kan også trolig spille en rolle dersom pårørende er inne i prosessen, uten at de nødvendigvis er der som representanter for en organisasjon, slik situasjonen var i en av våre kommuner.

Her kan vi også trekke en linje tilbake til mandatene for planarbeidet. Som nevnt foran, kunne de vært brukt til å uttrykke politikere og andre beslutningstakere sin virkelighetsoppfatning og mål med planen. De fleste mandatene begrenser seg imidlertid til å si at det skal lages en plan, eventuelt hvem som skal lage den, men ikke noe om rusmiddelsituasjonen eller hvilken retning kommunen bør gå i sitt rusmiddelarbeid. Det samme fant Gravrok og Hauger i sin studie av rusmiddelpolitiske planprosesser (2011:45). Mandatene går gjerne ut på at arbeidet skal gjøres, ikke hvor det skal føre hen.

Samtidig ligger det i selve planprosessen at den skal inkludere en analyse av situasjonen og utvikle en retning for rusmiddelpolitikken. Det kan dermed være at kommunestyre og formannskap ikke har forutsetninger for å si noe om retning før

---

<sup>8</sup> NIBR som har mye forskning på temaet stedsidentitet, sier følgende om dette: «Stedets identitet formes av dens egenart og særpreg som består av så vel naturgitte og fysiske forhold, som sosiokulturelle og historiske forhold. Dette innebærer at faktiske forhold blander seg med subjektive og kollektive oppfatninger om stedet. Et steds omdømme eller «image» formes både av oppfatninger blant stedets befolkning om hvordan stedet «er» og hvilke muligheter som finnes der, og av utenforståendes oppfatninger og omtale av stedet. I mange kommuner og regioner foregår det imagebygging- og ombygging, enten det er bevisste og planlagte endringsprosesser eller det er bieffekter av andre prosesser i lokalsamfunnet. Med økt bevissthet om hva som former stedsidentiteter, og en langsiktig strategi for å forsterke kvaliteter og redusere negative sider, er det mulig å bidra til utvikling i ønsket retning.» Se: [www.stedsforskning.no/tema/2\\_stedsidentitet\\_og\\_imagebygging](http://www.stedsforskning.no/tema/2_stedsidentitet_og_imagebygging)

<sup>9</sup> For reiselivsnæringen i Tromsø er identiteten som Nordens Paris viktig, se f. eks: [www.reiseliv.no/destinasjoner/norden/norge/nordens\\_paris](http://www.reiseliv.no/destinasjoner/norden/norge/nordens_paris) og [www.destinasjontromso.no/nyttig\\_info\\_artikler\\_Nordens\\_Parisl.html](http://www.destinasjontromso.no/nyttig_info_artikler_Nordens_Parisl.html)

planen foreligger. Kanskje er det først når planen er der, at planrasjonaliteten og politikerrasjonaliteten møtes.

Perspektivet om at utgangspunktet er et diagnostisert problem, og at planen dreier seg om å vurdere hvordan problemet kan løses, kan plasseres innenfor en målrasjonell modell (jf. Vestby & Røe, 2004:10). Men dokumentene fra de åtte kommunene synes i liten grad å være et resultat av en slik modell. De lokale målene det refereres til er stort sett svært generelle. Fem kommuner har som mål å begrense tilgjengelighet og etterspørsel, tre vil styrke kontrollen, en vil endre bevillingspolitikken, to vil stoppe bruk av illegale stoffer, en er opptatt av forebygging og bevisstgjøring og to har fokus på antall rumiddelavhengige og deres livskvalitet. Når de kommer inn på den lokale rusmiddelsituasjonen, blir de mer konkrete. Imidlertid er det fem av planene der det ikke trekkes synlige linjer mellom situasjonsbeskrivelse og tiltak.

Dette kan kobles sammen med det som kalles normativ planleggingsteori. Den legger stor vekt på at planleggingen må ta utgangspunkt i klare mål. Idealet er at styring og beslutninger forholder seg til ett entydig sett felles, overordnede mål, et *målhierarki* som gjelder for alle ledd, alle sektorer og alle etater. Kleven (2007: del 2) legger vekt på at målhierarkiet som knytter mål og virkemidler sammen, må være konsistent i den forstand at mål på lavere nivå er utledet av mål på høyere nivå. Virkemidlene er det operasjonelle ekspertsvaret på hvordan målene kan nås. Som vi har vist foran, er det uenighet om en del av virkemidlene til den kommunale rusmiddelpolitikken.

## 5.2 Politikk og virkemiddelstyring

Et viktig spørsmål er i hvilken grad politikerne forholder seg til planen som en helhet, eller om de forholder seg til den som en liste av forslag til vedtak. Oftest virker det som om de går rett på virkemidlene, og at de i mindre grad drøfter de målsettingene som planen eventuelt gir uttrykk for. I de fleste kommunene ser politikerne ut til å være mer opptatt av virkemidler enn av mål og visjoner. Som nevnt ovenfor, er det salgs- og skjenkepolitikken som har ført til debatt i våre kommuner. Da har den største oppmerksomheten vært på næringsinteressene, selv om planen har hatt oppmerksomheten på folkehelsen. Når det gjelder andre tiltak, kan det være at politikerne anser rusmiddelfeltet for å være et område for fagfolk, og at de ikke kommer inn før det blir snakk om fordeling av knappe økonomiske

ressurser. Og så langt som til økonomiske prioriteringer kan vi ikke se at man har kommet når planene er blitt lagt fram til vedtak i kommunestyrene.

Det ser for øvrig ut til å være et kjennetegn ved politiske prosesser at virkemidler blir viktigere enn mål. Kleven (2007) viser at i praksis er mål og virkemidler oftest sterkt sammenvevd, fordi spørsmålet om bruk av virkemidler er et like viktig politisk spørsmål som valg av mål. Ofte representerer valg av virkemidler viktige ideologiske standpunkter. Kanskje er det typisk at politiske beslutninger forlater den rasjonelle modellen der man først bestemmer målene og deretter velger midler ut fra hvor godt egnet de er til å nå målet. I politiske prosesser er det vel så ofte slik at mål og midler flyter sammen. Det blir vel så viktig å diskutere midlene som å se på målene (jf. Kleven, 2011:92–93). En av grunnene til at det er slik, er at målene er uklart uttrykt, eller de kan være for komplekse og for vanskelige å bli enige om. Det er nå en gang ikke lett når folkehelseperspektivet settes opp mot næringsinteresser, slik vi her ser eksempler på. Det kan også være at politikerne opplever at målene ikke har legitimitet og oppslutning i befolkningen (jf. Braaten, 2010:5).

En slik beslutningsmodell står med andre ord i motsetning til den målrasjonelle, og kalles gjerne en småskrittmodell. En slik planleggingsmodell er kjennetegnet ved at det gjøres begrensede og kortsiktige vurderinger (jf. Vestby og Røe, 2004:11). Fordi midlene til å nå målene er like viktige som målene i seg selv, blir det vanskelig å tenke langsiktig, men kanskje lettere å få gjennomført ting. Kanskje er prosessene i våre kommuner nettopp et uttrykk for at det er lite målstyring og desto mer virkemiddelstyring. Selv om de overordnede målene framstår som relativt uproblematisk, er de samtidig fjerne og kan oppleves som urealistiske. Da blir det de små tiltakene man kan klare i hverdagen som dominerer, uten at man med sikkerhet kan si at det er akkurat dette tiltaket som bringer oss nærmere målet (jf. Lindblom, 1959). Mye tyder på at det bare er de små skritt som ligger innenfor handlingsmuligheten, altså det man rent praktisk synes man har mulighet for å gjøre. At handlingsrommet, det man prinsipielt kan foreta seg, er større, hjelper mindre innenfor rammene av det kommunale hverdagslivet (jf. Hansen, 2005:204). Så får man heller håpe på at de mange små skrittene og de mange gode enkelttiltakene, vil bringe kommunen noe nærmere målet.

### 5.3 Det er forskjell på problemer

Vi må også spørre om det er noen problemer som er lettere å akseptere enn andre. For eksempel kan det være grunn til å tro at narkotikaproblemer er «lettere» fordi de kan defineres som noe som angår «de andre». Problemer knyttet til legale rusmidler som alkohol, angår «oss alle» og blir dermed mer truende. Det innebærer at når en ungdomsundersøkelse viser at det brukes mye hasj blant ungdom i Risør, er det trolig lettere å ta opp enn når prosjektgruppa påviser at det er et særlig høyt generelt alkoholkonsum i Tromsø. Tilsvarende kan det være lettere å fokusere på narkotika-problemene i Levanger og Verdal, enn å ta tak i fylla på Vømmølfestivalen.

Særlig gjelder det nok at valg av virkemidler på det alkoholpolitiske feltet representerer viktige ideologiske standpunkter. Som Sulkunen og medarbeidere (2000:246) peker på, blir alkoholpolitikken i økende grad fokusert på spesielle målgrupper. Det er lettest å få oppslutning om individuelle, medisinske og behandlingsorienterte problemdefinisjoner og løsninger, jf. at det er lettere å snakke om «de andre» enn om «oss alle». Å begrense alkoholtilgjengeligheten blir vanskelig når kommunene konkurrerer om turister, næringer og skatteinntekter. Det dreier seg også om at politikerne finner det opportunt å vektlegge individuell frihet fra restriksjoner og begrensninger<sup>10</sup>. Det er under slike forhold rusmiddelproblemet kan bli omdefinert til tilgjengeligheten av butikk-øl på kveldstid.

Det kan også virke som at dersom pårørendeorganisasjoner har vært inne i planprosessen, så øker det sannsynligheten for at planen tar utgangspunkt i en problemdefinisjon, og dermed også sannsynligheten for at planen skal føre til handling i politiske organer. I Levanger og Verdal ser det ut til at pårørende/brukerorganisasjoner har hatt betydning for at forebygging har fått relativt liten oppmerksomhet i forhold til skadereduksjon og omsorg. Samtidig er både produktet og det som skjer etterpå preget av at omsorgssiden var sterkt representert i arbeidsgruppene i disse to kommunene.

I denne sammenhengen er det også relevant hvor stor gjennomslagskraft bruker/pårørendeorganisasjoner har i det politiske miljø. De kan også ha gjennomslagskraft via media, hvor de kan komme ut med gripende historier om enkeltskjebner. Dette

---

<sup>10</sup> Jf. Sulkunen et al 2000:14: «In what way can contemporary late modern societies combine the maximum of individual freedom with the need to minimize its bad consequences to others, including tax-payers who are footing the bill for health care, maintaining social order and of the consequences of exclusion associated with risk behavior?»



kan vi også knytte til en historisk dimensjon. Sulkunen og medarbeidere (2000:246) har i sin analyse av nordisk alkoholpolitikk, pekt på hvordan nye aktører har entret feltet. Relasjonen mellom frivillige organisasjoner og staten er endret. Avholdsbevegelsen var tidligere viktig både på det sentrale og det lokale nivået. I våre kommuner deltok de ikke i planprosessen, og de lokale organisasjonene var heller ikke høringsinstans. De seinere år har imidlertid nye organisasjoner, foreldregrupper, pårørendegrupper, selvhjelpsorganisasjoner og lignende fått økt betydning. Særlig har private økonomiske interesser en helt annen tilstedeværelse enn tidligere.

Vi må også spørre i hvilken grad handlingsplanene legger opp til *politiske* beslutninger, og i hvilken grad det primært er *administrative* beslutninger som skal følges av planene. De politiske beslutningene dreier seg om forholdet mellom næringspolitikk og folkehelsepolitikk, og de dreier seg om hvordan knappe ressurser skal fordeles på ulike velferdstiltak, deriblant behandling og boliger for rusmiddelavhengige. I debattene som har fulgt rusplanene, ser det ut til at det bare er næring/folkehelse som er aktuelt debatttema. De økonomiske prioriteringene utsettes, eller de erstattes av beklagelser over at eksterne kilder ikke holder hva de har lovet.

De administrative beslutningene dreier seg ofte om hvordan man skal ta seg av de av kommunens innbyggere som har rusmiddelproblemer. Slik faller de inn i en liberal, alkoholpolitisk modell, en modell som bygger på problemforståelse som kan oppsummeres omtrent slik: De få med problemer må få hjelp, og de mange som nyter legale rusmidler har rett til å gjøre det, og skal ikke straffes for at noen ikke kan kontrollere sitt forbruk (jf. Braaten, 2010:6). En slik problemforståelse står i motsetning til et folkehelseperspektiv, som dominerer direktoratets veileder til arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan. I folkehelseperspektivet er ett av målene å redusere det totale forbruket av alkohol. Noe forenklet kan vi si at folkehelseinnsatsen krever politiske beslutninger, mens den liberale modellen i større grad kan nøye seg med administrative beslutninger. Når politikerne vegrer seg for beslutningene som følger av folkehelseinnsatsen, kan det også ha sammenheng med at de ofte stoler mer på egen dømmekraft og egne erfaringer enn på ekspertene og forskningen (jf. Blanck, Hensing & Spak, 2007, Ritter, 2009).

I de rusmiddelpolitiske handlingsplanene ser vi at folkehelseperspektivet er til stede i planenes deskriptive deler, dvs. der planene beskriver rusmiddelsituasjonen nasjonalt og lokalt. Men når de kommer til tiltaksdelen, blir dette perspektivet noe

mer usynlig i mange av planene. Det er for øvrig påfallende at disse modellene eller tilnærmingene i liten grad har blitt diskutert i de arbeidsgruppene som har laget planene.

## 5.4 Ulike planer som møter ulike virkeligheter

Som nevnt i kapittel 1, la vi vekt på ulike kjennetegn da vi valgte de åtte kommunene vi har hentet data fra. Ved siden av geografisk spredning, var kommunestørrelse, politisk farge og organisasjonsmodell blant kriteriene da vi valgte kommuner. Ingen av disse faktorene synes å ha noen betydning verken for planprosessen, for hva slags plan det ble, eller for hva som skjer etterpå. Både små og store kommuner hadde svært dyktige og mer alminnelige medarbeidere i arbeidsgruppene og blant politikerne, både større og mindre kommuner hadde gode og mindre gode arbeidsforhold for arbeidsgruppa og god og mindre god kontakt mellom arbeidsgruppa og kommunens øverste ledelse og politikere.

Vi intervjuet til sammen åtte politikere. Tre tilhørte Arbeiderpartiet, tre var fra Fremskrittspartiet, en fra bygdeliste og en var uavhengig. Uansett partitilhørighet var engasjementet i rusmiddelfeltet stort. Fremskrittspartiets representanter la vekt på de sosiale problemene og var opptatt av å gjøre noe med dem. Deres rusmiddel-politiske misjon var ikke liberalisering av tilgangen på rusmidler, men god omsorg. Arbeiderpartiet hadde en sterk tradisjon for å ta opp spørsmål, også rusplanarbeidet, i sine partigrupper, gjerne med besøk fra arbeidsgruppa.

Det var en av informantene som trakk fram sin kommunes organisasjonsmodell med resultatenheter som et fortrinn, også i planarbeidet. Hun var leder av en resultatenhet, og hadde både en økonomisk og organisatorisk frihet som gjorde at hennes deltakelse i arbeidsgruppa ble effektiv og ikke bremsset av behov for godkjenning av høyere nivå. Samtidig var hun så nær praksis at hun også hadde detaljert kunnskap om arbeidet i hverdagen.

Endringsmekanismene er kontekstsensitive, og kommunene er ulike på mange måter. For eksempel vil kommunens økonomi ha stor betydning for hvor omfattende tiltak det er mulig å planlegge. Det vil kanskje også ha betydning for den politiske interessen for planen. Er det ikke midler til politiske markeringer og gode tiltak, er heller ikke planen så spennende for politikerne, som en av dem sa: «Tviler på at planen blir et dokument som politikerne har liggende fremst i hylla. Da måtte det komme øremerkete midler.» Eller det kan være slik som vi også har

sett, at det blir en plan der tiltakene for en stor del er basert på søkbare eksterne midler som det er høyst usikkert om det blir tilsagn om.

Vi har også vært inne på at stedsidentiteten har betydning. Det kan være en grunn til en plan i Tromsø støter på andre hindringer enn i kommuner med et annet selvbilde. Vi har jo sett at det er vanskelig å få politikerne med på vedtak som de mener vil undergrave Tromsøs selvbilde som utelivsby. Det hjalp ikke om politi og fagkunnskapen kom med klare eksempler på behovet for innstramminger. Sommerbyen Risør er til en viss grad en parallell når det gjelder skjenketid ute. Inntrykket var at politikerne i større grad ivaretar sommergjester og skjenkenæringen enn sentrumsbeboerne.

En annen type stedsidentitet er vanskeligere å sette ord på, men har å gjøre med både å være et sted som verdsetter en løssluppenhet, og samtidig utviser toleranse overfor dem som ikke klarer festlivet så bra. Verdal er et eksempel på en slik kommune, mens kulturen i nabokommunen Levanger er annerledes. Våre informanter i de to kommunene gav mange eksempler på dette:

«Ja det *er* en forskjell, og der er både på godt og på vondt. I forhold til rusmisbrukerne så trenger de ikke å skjule seg så mye. Jeg tror skammen er mye større andre steder, i forhold til pårørende osv., enn det er på Verdal. Det er skam her også, men ikke i så stor grad. Vi ser at næringslivet for eksempel i vår kommune har bedre samarbeid med oss, for å greie å få til praksisplasser for de som er i rehabilitering.»

Hvis næringslivet har en slik holdning, er det trolig også lettere å få gjennomslag hos politikerne, enn andre steder som ikke så klart erkjenner at rusmiddelproblemene er der.

Oppsummeringsvis ser vi altså at ulike planer møter ulike virkeligheter. De dimensjonene som vi la vekt ved utvelgelsen av kommunene betydde lite. Derimot ser vi at kulturen, stedsidentiteten og kanskje også normstrukturen varierer, også mellom kommuner som ligger nær hverandre. Slike dimensjoner ved kommunene er viktigere enn størrelse og organisasjonsmodell i forhold til hva man kan få til ved hjelp av en rusmiddelpolitisk handlingsplan.

## 5.5 Et lokalsamfunnsprosjekt?

Ved å sammenlikne handlingsplanene som kommunalt virkemiddel med mer tradisjonelle lokalsamfunnsprosjekter, kan vi få fram spørsmål som kan øke forståelsen for hva slags prosjekt en handlingsplan egentlig er, og synliggjøre noen forutsetninger for å lykkes. Lokalsamfunnsprosjekt på rusmiddelfeltet er ofte begrenset til forebygging, og har gjerne litt andre rammebetingelser. Det er to prosjekter som det er naturlig å bruke som sammenlikningsgrunnlag. Det første er Regionprosjektet, først og fremst fordi det er norsk, og fordi de regionale kompetansesentrene spilte en viktig rolle i utviklingen av prosjektet (Baklien, m.fl. 2007). Det andre er det svenske Trelleborgprosjektet, mest fordi det hadde en kommunal handlingsplan som et av elementene i intervensjonen (Stafström, 2007, Stafström & Larsson, 2007). Evalueringen av Trelleborgprosjektet viste at til tross for en vanskelig prosess, hadde det en effekt på alkoholkonsumet blant ungdom, og på omfanget av rusrelatert vold og ulykker (Stafström & Östergren, 2008). Regionprosjektet oppnådde ingen slik målbar effekt. Oss bekjent er det aldri gjort noe forsøk på å lete etter effekter av rusmiddelpolitiske handlingsplaner.

En viktig likhet er at handlingsplanene og de to lokalsamfunnsprosjektene vi sammenlikner med, alle hadde kommunen som prosjekteier. Som bl.a. Harold Holder (2002:902) har pekt på, må rusmiddelbruk forstås i en lokal kontekst. For handlingsplanene er det ingen tvil om at initiativ, gjennomføring og konsekvenser er kommunens ansvar, og arbeidet foregår innenfor kommunen. I Trelleborg var de også opptatt av at kommunen skulle være prosjekteier, og det var kommunen som utviklet en handlingsplan for prosjektet. I Regionprosjektet var det nok noen av kommunene som underveis opplevde at Sosial- og helsedirektoratet og kompetansesenteret hadde vel mye eierskap til prosjektet, men kommunene hadde selv søkt om å få delta, og innenfor visse grenser bestemte de selv hvilke tiltak de ville gjennomføre i regi av prosjektet.

Et annet viktig fellestrekk er prosjektorganiseringen. Det nedsettes styringsgrupper og arbeidsgrupper som skal gjøre en tidsavgrenset jobb. Gruppene blir en ad hoc-konstruksjon som i prinsippet ikke har noe liv når jobben er gjort. Når det gjelder prosjektlederen, er det imidlertid viktige forskjeller. Både i regionprosjekt-kommunene og i Trelleborg, var prosjektleder eller prosjektkoordinator heltidsansatt. Til dels var også andre sentrale aktører frikjøpt for en periode, for eksempel i en 20 % stilling. Dessuten ble det lagt vekt på at prosjektkoordinator fortsatte i kommunen, slik at han eller hun kunne følge opp tiltakene. Når det gjelder de rusmiddelpolitiske planene, er de til dels laget på dugnadsbasis, og ikke i noen av

kommunene har prosjektleder noe spesielt ansvar for oppfølging av planen. I all hovedsak er det slik at når planen er ferdig, er de ferdig med planen.

En annen viktig forskjell er at Trelleborgprosjektet hadde utgangspunkt i en problemdefinisjon, og målene var innrettet på å endre det som ble opplevd som et problem. I Regionprosjektet var kommunene valgt fordi sentrale myndigheter hadde tro på at de kunne gjennomføre et godt prosjekt, ikke fordi de hadde særlige problemer. Når det gjelder handlingsplanene, oppfordres kommunene til å ta utgangspunkt i lokale utfordringer på feltet. Men som vi har vært inne på, er det ikke alltid like tydelig hvilke problem(er) planene skal være svar på.

Utvelgelsen av noen få pilotkommuner blant en stor bunke av søkere, førte til at pilotkommunene i Regionprosjektet ble preget av pionerentusiasme. Trelleborgprosjektet dreide seg om bare en kommune, som fikk mye oppmerksomhet, og vi må kunne anta at en liknende pionerfølelse utviklet seg der. Det er også mye entusiasme blant de som arbeider med rusmiddelpolitiske handlingsplaner, særlig i oppstartfasen. Men de er ikke spesielle, og de er ikke pionerer. Tvert i mot er dette noe alle kommuner blir oppfordret til å gjøre.

Regionprosjektet hadde ikke fokus på tilgjengelighet av alkohol og dermed heller ingen policy-komponent. Bevillingspolitikk, salgs- og skjenketider, kontroll og sanksjoner ble ikke inkludert som forebyggingstiltak i noen av regionprosjekt-kommunene. I Trelleborg var tiltak mot salg av smugleralkohol en viktig del av intervensjonen. Politiet var en viktig samarbeidspartner. I løpet av den treårige prosjektperioden ble det gjennomført sju kontrollrunder, skrevet ti politirapporter, og avsagt en dom. De norske handlingsplanene inkluderer alkoholpolitiske retningslinjer som tar opp hvordan kommunen skal reagere på overtredelser av alkoholloven. Men stort sett er forebyggingspotensialet i sanksjonsapparatet dårlig utnyttet, og det er ingen av de kommunene vi ser på som diskuterer mulighetene for intensivert kontroll.

Vi har sett at ekstern veiledning er et frivillig tilbud for dem som skal lage handlingsplaner. Mange kommuner tar imot hjelp fra sitt regionale kompetansesenter, men noen velger å klare seg selv. I Regionprosjektet var det mindre anledning til å velge bort kompetansesenteret, som spilte en viktig rolle i alle de

seks prosjektområdene. I det svenske prosjektet var det ikke noe tilbud om veiledning<sup>11</sup>.

Den sentrale styringen var klar i Regionprosjektet. Ved inngangen til prosjektet fikk kommunene høre at de var valgt ut fordi de skulle utvikle «framtidens rusmiddelforebygging». De fikk også en meny av tiltak å velge fra. Nå viste det seg at flere av kommunene opponerte mot denne styringen, og den fikk trolig mindre betydning enn sentrale myndigheter hadde sett for seg. Når det gjelder kommunale rusmiddelpolitiske handlingsplaner, kan kommunene velge bort styringselementene. De kan la være å forholde seg til veilederen, og de kan si nei takk til kompetanse-senteret.

Mens handlingsplanene skal være helhetlige, var både Regionprosjektet og Trelleborgprosjektet rettet mot forebygging. Fra nasjonalt nivå er det helhetlige sett på som en styrke og en forutsetning for en god plan. Men sammenlikningen med lokalsamfunnsprosjektene reiser spørsmål om det kanskje er lettere å holde fast i et folkehelseperspektiv når klientrettede tiltak innenfor omsorg og bolig, holdes utenfor. En årsak til dette er at sammenhengen mellom rusmiddelproblemer og rusmiddeltilgjengelighet ofte er utydelig, og kanskje særlig for de kommunale beslutningstakerne.

Jan Andersen (2000:177) har pekt på tre grunner til denne utydeligheten. For det første er det ulike folk og etater i kommunene som har ansvaret for henholdsvis kontroll og omsorg. Det ser vi også i våre kommuner. De kommunale ruskonsulentene er primært opptatt av de utslåtte og marginaliserte, og bryr seg mindre om kontroll og forebygging. For det andre kan kommunen ikke egentlig styre innbyggernes tilgang på alkohol. Den kan hentes utenfor kommunegrensene, akkurat som de som utvikler alkoholproblemer forflytter seg mellom kommuner. Problemet kan ha oppstått et annet sted enn der det kreves omsorg og behandling. I våre kommuner så vi for eksempel at noen av de utslåtte misbrukerne fra Levanger ble tatt hånd om i Verdal, dvs. det foregår en problemeksport. For det tredje og siste påpeker Andersen at lokale problemdefinisjoner gjerne er annerledes enn de nasjonale. På sentralt nivå kan man være opptatt av de kumulative og indirekte konsekvensene av økt totalkonsumpsjon. Lokalt er man opptatt av de direkte og synlige konsekvensene, for eksempel fyllekene i parken, eller som i Lenvik, de marginaliserte rusmiddelmisbrukerne som bodde på campingplassen.

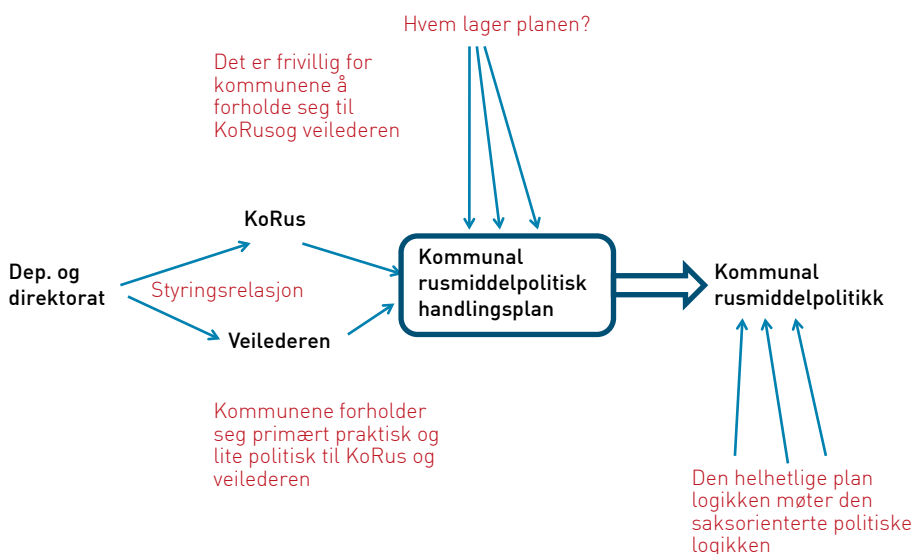
---

<sup>11</sup> Forbeholdet er at evalueringen hadde et formativt aspekt, se Stafström 2007:42.

## 5.6 En ambisiøs styringsrelasjon

Handlingsplanene kan betraktes som et forsøk på statlig regulering av det lokale selvstyret i norske kommuners rusmiddelpolitikk (jf. Andersen, 2000:169). Vi har også vært inne på at planene er et styringsinstrument. Men i hvilken grad fører de faktisk til at kommunene tar til seg nasjonale målsettinger og strategier? Mye tyder på at planen er et heller svakt styringsinstrument, både i relasjonen mellom det sentrale og det lokale nivået, og som et internt kommunalt redskap. Realiteten samsvarer ikke med idealet. I figuren nedenfor har vi forsøkt å tegne opp prosessen og rammebetingelsene.

Figur 2. Styringsrelasjon og rammebetingelser



På det kommunale nivået har vi allerede vært inne på at politikken gjerne følger en annen logikk enn planleggingen. Den helhetlige planlogikken må vike for den saksorienterte politiske logikken. Politikken lar seg ikke så lett styre av planene. Til dels er dette noe de som utarbeider planen vet, og kanskje er det en av grunnene til at planene ofte er mer rusmiddelpraktiske enn rusmiddelpolitiske. Planprosessene er mer preget av tilpasningsplanlegging enn av utviklingsplanlegging (jf. Kleven, 2011:20).

Departementet og direktoratets anbefaling om at alle kommuner bør ha rusmiddelpolitisk handlingsplan, er heller ikke noe særlig effektivt styringsredskap. Styringen foregår primært gjennom de regionale kompetansesentrene og gjennom veilederen. Men for kommunene er det frivillig om de vil benytte seg av disse. Kommunene kan altså velge bort den påvirkningen som ligger i kompetansesentrene og i veilederen. Av våre kommuner har alle brukt veilederen, mens halvparten har tatt imot råd og bistand fra kompetansesenteret. Vi ser imidlertid også at kommunene stort sett forholder seg ganske praktisk og lite politisk til denne hjelpen. Det er greit for dem å få hjelp fra kompetansesenteret til å komme i gang, til å arrangere møter og for øvrig få råd som kan forenkle prosessen og helst gjøre den mindre arbeidskrevende. Veilederen betraktes som et praktisk redskap som gir en oversikt over temaer som det er lurt å ta med i planen.

I det hele tatt er det lite politikk både i prosessene, produktene og konsekvensene av de rusmiddelpolitiske handlingsplanene. Anbefalingen om helhetlige planer er et styringsinstrument rettet inn på det politiske plan, men handlingsplanene er lite politiske. Mye tyder på at dette egentlig ikke er et politikkområde i kommunene, selv om sentrale myndigheter ønsker at det skal være det. Den politikken som legges fram i opptrappingsplanen er generell og fylt med gode tiltak det er liten eller ingen politisk uenighet om. Politikken finner vi der folkehelseperspektivet og næringsperspektivet møtes, i diskusjonene om tilgjengeligheten til alkohol. Næringsperspektivet har størst gjennomslagskraft i alle de kommunene vi har sett på. Kommunene konkurrerer om arbeidsplasser, skatteinntekter og turister (jf. Sulkunen m.fl., 2000:247). Å begrense alkoholtilgjengeligheten blir vanskelig i denne sammenhengen. Slik blir koblingen mellom den nasjonale politikken og det kommunale nivået borte i desentraliseringsprosessen. For lokale politikere blir det lettest å få oppslutning om individuelle, medisinske og omsorgsorienterte problemdefinisjoner og løsninger (jf. Blanck, Hensing & Spak 2007).

Det er med andre ord sterke rammebetingelser i den konteksten som danner rammen, både for planenes tilblivelse, og for den politikken som planene skal påvirke. Disse rammene lar seg ikke endre verken gjennom en bedre og mer entydig veileder, eller gjennom klarere råd og bistand fra kompetansesentrene. Slike råd kan gjøre arbeidet lettere for de kommunale prosjektlederne, men det betyr ikke nødvendigvis at påvirkningen av den kommunale rusmiddelpolitikken blir sterkere.



Ambisjonene knyttet til rusmiddelpolitiske handlingsplaner er høye. Det gjelder fra nasjonalt hold om hvordan slike planer skal kunne føre til bedre kommunal rusmiddelpolitikk. Hva som er en bedre rusmiddelpolitikk er definert i veilederen. Det dreier seg om å « redusere de sosiale og helsemessige skadene av rusmiddelbruk », og « å redusere det totale forbruket av alkohol » (side 12). Den beste måten å få til dette på, er ifølge veilederen å benytte regulatoriske virkemidler, og peker spesielt på « kommunens kontroll- og bevillingspolitikk » (side 14).

Veilederen legger videre vekt på at « det er en viktig utfordring for kommunene å føre en alkoholpolitikk som balanserer næringslivsinteresser og sosiale og helsepolitiske hensyn » (side 13). For å få til dette, anbefaler veilederen at bevillingsmyndighetene og sosial- og helsesektoren i fellesskap bør utforme rusmiddelpolitikken i kommunen. Men som vi har sett, er sammenhengen mellom tilgjengelighet og problem ofte utydelig på det lokale nivået. For kommunalpolitiske beslutningstakere blir det lett å tenke kortsiktig. Effekten av en liberalisering oppleves som umiddelbar og direkte, mens effekten av restriksjoner oppleves som mer langsiktig, indirekte og usikker. I tillegg til slike kost-nytte-betraktninger kommer at liberalisering ofte er mer i tråd med folkeopinionen. Avstanden mellom velgere og politikere er kort på det lokale nivået. Trolig er det lettere å ta upopulære beslutninger på et nasjonalt nivå. Den endrede balansen mellom de alkoholpolitiske interessegruppene, er også viktig i denne sammenhengen. Samtidig ser beslutningstakerne at det er begrenset effekt av alkoholpolitiske restriksjoner dersom de gjennomføres isolert i en enkeltkommune.

Ambisjonene er også høye blant dem som starter opp et planarbeid i sin kommune. Men så kommer virkeligheten med praktiske krav. Kommunens økonomi, hensynet til næringsinteresser, liberale forståelsesmodeller hos en del politikere, og ikke minst behovet for å fokusere på virkemidler heller enn på mål og visjoner, setter stramme grenser for hva som er gjennomførbart. Det betyr at for framtiden er det trolig viktigere å spørre om og hvordan disse rammebetingelsene kan bedres, enn å sette enda mer inn på å hjelpe kommunene til å lage bedre planer. Det har å gjøre med endring av kultur og endring av normstrukturer, og er dermed et langsiktig prosjekt.

## Litteratur

Alvesson, M. (2002). *Postmodernism and Social Research*. Buckingham: Open University Press.

Andersen, J. (2000). Municipalities between the State and the People. I P. Sulkunen., C. Sutton, C. Tigerstedt & K. Warpenius (red.) *Broken Spirits. Power and Ideas in Nordic Alcohol Control* (NAD-publication; No. 39) (s. 157–184) Helsinki: NAD.

Askøy Kommune (2010). *Mot – og kunnskap til å handle. Ruspolitisk handlingsplan 2010 – 2011*. Hentet fra [www.askoy.kommune.no/Modules/article.aspx?ObjectType=Article&Article.ID=6809&Category.ID=1489](http://www.askoy.kommune.no/Modules/article.aspx?ObjectType=Article&Article.ID=6809&Category.ID=1489)

Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Grube, J., Hill, L., Holder, H.D., Homel, R., Livingston, M., Österberg, E., Rehm, J., Room, R. & Rossow I. (2010). *Alcohol: no ordinary commodity: research and public policy*. Oxford: Oxford University Press Pan American Health Organization. Et norsk sammendrag er tilgjengelig her: [www.sirus.no/filestore/Import\\_vedlegg/ANOC2sammendrag10.pdf](http://www.sirus.no/filestore/Import_vedlegg/ANOC2sammendrag10.pdf)

Baklien, B. (1983). The Use of Social Science in a Norwegian Ministry: As a Tool of Policy or Mode of Thinking? *Acta Sociologica*, 26, 33–47.

Baklien, B. (2004). Følgeforskning. *Sosiologi i dag*, 34(4), 49–66.

Baklien, B., Pape, H., Rossow, I. & Storvoll, E.E. (2007). *Regionprosjektet – Nyttig forebygging?* Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.

Baklien, B. & Wejden, T. (2009). *Evaluering av prosjektet «Barn i rusfamilier – tidlig intervensjon»*. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.

Blanck, P., Hensing, G. & Spak, F. (2007). «We Do What We Think Is the Best» – A Content Analysis of Experiences of Alcohol Problem Prevention in Sweden. A Short Report. *Substance Use & Misuse*, 42, 2073–2083.

Braaten, E. (2010). *Kommunal alkoholpolitikk i spenningsfeltet mellom fag og politikk. Eksempel fra Tromsø*. Hentet fra: [www.kommunetorget.no/side.asp?sideid=339](http://www.kommunetorget.no/side.asp?sideid=339)

Braaten, E.S. & Nyseth, T. (2006). *Sluttrapport: prosessevaluering av «avogtil – felles løft for alkoholfrie soner»*. Tromsø: Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning, Universitetet i Tromsø

Douglas, J. (1985). *Creative Interviewing*. Beverly Hills: Sage.

Eigersund kommune (2008). *Rusmiddelpolitisk handlingsplan 2008 – 2012*. Hentet fra [img1.custompublish.com/getfile.php/1\\_368\\_775.1621.xarfdbuqv/ Rusmiddelpolitisk-handlingsplan-2008-2012.pdf?return=www.eigersund.kommune.no](http://img1.custompublish.com/getfile.php/1_368_775.1621.xarfdbuqv/ Rusmiddelpolitisk-handlingsplan-2008-2012.pdf?return=www.eigersund.kommune.no)

Gravrok, Ø. & Hauger, B. (2011). Loser i vanskelig farvann – refleksjoner over kommuners tilnærming til arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan. *Rusfag*, (1), 41–53.

Hagen, A. (2001). Planlegging på kommunenivå. I N. Aarsæther & A. Hagen (red.) *Planlegging.no!* (s. 105–129). Oslo: Kommuneforlaget.

Hansen, T. (2005). Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet? I H. Baldersheim & L. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium*. (s. 183–208). Oslo: Fagbokforlaget.

Helse- og omsorgsdepartementet (2008). *Opptrappingsplan for rusfeltet*. Hentet fra [www.regjeringen.no/Upload/HOD/Dokumenter %20FHA/Opptr.plan.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/HOD/Dokumenter%20FHA/Opptr.plan.pdf)

Holder, H.D. (2002). Prevention of alcohol and drug «abuse» problems at the community level: What research can tell us. *Substance Use & Misuse*, 37, 901–921.

Holstein, J. A. & Gubrium, J.F. (1995). *The active interview*. Thousand Oaks: Sage.

Kleven, T. (2011). *Fra gjenreiseing til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965–2005*. Trondheim: Tapir akademisk forlag

Kleven, T. (2007). *Planlegging og politikk – en kritisk refleksjon*. Hentet fra [www.kommunetorget.no/side.asp?katid=1&sideid=17](http://www.kommunetorget.no/side.asp?katid=1&sideid=17)

- Kleven, T. (1998). En modell for kommunal planlegging. I T. Kleven (red.). *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring* (s. 7–54). Oslo: Kommuneforlaget.
- Kleven, T. (1990): Planlegging og politikk – en kritisk refleksjon. Side 163–190 i: Kleven, T. (red.): *Planlegging og handling*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kvale, S. (1996). *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks: Sage.
- Kaarhus, R. (1999). Intervjuer i samfunnsvitenskapene. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 40, 33–62.
- Lenke, L. (1990). *Alcohol and Criminal Violence: Time Series Analysis in a Comparative Perspective*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Lenvik kommune (2009). *Rusmiddelpolitisk handlingsplan 2010 – 2014*. Hentet fra [www.lenvik.kommune.no/Global/Plan %20og %20utviklingsenheten/Godkjente\\_planer\\_nyheter/Rusmiddelpolitisk %20handlingsplan %202009-2013.pdf](http://www.lenvik.kommune.no/Global/Plan_%20og_%20utviklingsenheten/Godkjente_planer_nyheter/Rusmiddelpolitisk%20handlingsplan%202009-2013.pdf)
- Levanger kommune (2010). *Temaplan Ruspolitisk plan 2010–2013*.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of «Muddling Through». *Public Administration Review*, 19, 79–88.
- Magnussen, T. (2006). *Frå plan til handling* (NF-rapport nr 1/2006). Bodø: Nordlandsforskning.
- Nesvoll, U. (2008). *Skaff deg en plan! Statlig initiert planarbeid som lokalt arbeidsverktøy i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid*. Oslo: Masteroppgave i sosialt arbeid. Høgskolen i Oslo.
- Norström, T. (1998). Effects on criminal violence of different beverage types and private and public drinking. *Addiction*, 93 (5), 689–699.
- Nossum, G. (2010A). *Ruskartlegging Verdal 2009*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling. Hentet fra [www.tfou.no/default.asp?publikasjon=107](http://www.tfou.no/default.asp?publikasjon=107)

Nossum, G. (2010B). *Ruskartlegging Risør 2009*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling. Hentet fra [www.tfou.no/default.asp?publikasjon=55](http://www.tfou.no/default.asp?publikasjon=55)

NOU 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Miljøverndepartementet. Hentet fra [www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20\\_012\\_001/007/PDEA/NOU200\\_120\\_010\\_007\\_000DDDPDFS.pdf](http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20_012_001/007/PDEA/NOU200_120_010_007_000DDDPDFS.pdf)

Offerdal, A. (2005). Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel? I H. Baldersheim & L. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium* (s. 253–279). Oslo: Fagbokforlaget.

Pape, H. & Rossow, I. (2007). Farlig fyll. Overstadig drikking og problemer knyttet til alkoholbruk blant skoleungdom. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 7, 113–125.

Patton, M.Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Beverly Hills: Sage.

Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy*. London: Sage.

Risør kommune (2010). *Rusmiddelpolitisk handlingsplan for Risør kommune 2010–2016*. Hentet fra [www.risor.kommune.no/index.php?m=sider&m\\_action=vis&id=369](http://www.risor.kommune.no/index.php?m=sider&m_action=vis&id=369)

Ritter, A. (2009). How do drug policy makers access research evidence? *International Journal of Drug Policy*, 20, 70–75.

Rossow, I. (2006). Alcohol-related violence: the impact of drinking pattern and drinking context. *Addiction*, 91(11), 1651–1661.

Rossow, I., Storvoll, E. & Pape, H. (2007). Håndheves aldersgrensen for å få kjøpt alkohol? *Tidsskrift for den norske lægeforening*, 127, 1510–1512.

Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Shaw, I.F. (1999). *Qualitative Evaluation*. London: Sage.

Skjælaaen, Ø. (2010). *Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2009*. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.

Sosial og helsedirektoratet (2006). *Veileder for kommunal rusmiddelpolitisk handlingsplan*. Hentet fra [www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00009/IS-1362\\_9450a.pdf](http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00009/IS-1362_9450a.pdf)

Stafström, M. (2007). *Preventing Adolescent Alcohol Use. Processes and Outcomes of a Community-Based Intervention In Trelleborg*. Dissertation, Lund University and Malmö University Hospital.

Stafström, M. & Larsson, S. (2007). The Trelleborg Project: A Process Evaluation of a Multi-Sector Community Intervention to Reduce Alcohol Consumption and Related Harm. *Substance Use & Misuse*, 42, 2041–2051.

Stafström, M. & Östergren, P.-O. (2008). A community-based intervention to reduce alcohol-related accidents and violence in 9<sup>th</sup> grade students in southern Sweden: The example of the Trelleborg Project. *Accident Analysis & Prevention*, 40, 920–925.

Storvoll, E.E., Rossow, I. & Pape, H. (2007): Til nytte for handlingsplaner? *Rus & Samfunn*, (4), 14–15.

Sulkunen, P. (1997). Ethics of alcohol policy in a saturated society. *Addiction*, 92, 1117–1122.

Sulkunen, P., Sutton, C., Tigerstedt, C. & Warpenius, K. (2000). Introduction. I P. Sulkunen, C. Sutton, C. Tigerstedt & K. Warpenius (red.): *Broken Spirits. Power and Ideas in Nordic Alcohol Control* (NAD publication no 39) (s. 7–14). Helsinki: NAD.

Sulkunen, P., Sutton, C., Tigerstedt, C. & Warpenius, K. (2000). Broken Spirits. I P. Sulkunen, C. Sutton, C. Tigerstedt & K. Warpenius (red.): *Broken Spirits. Power and Ideas in Nordic Alcohol Control* (NAD publication no 39) (s. 243–251). Helsinki: NAD.

Sulkunen, P., Rantala, K. & Määttä, M. (2004). The ethics of not taking a stand. Dilemmas of drug and alcohol prevention in a consumer society – a case study. *International Journal of Drug Policy* 15, 427–434.

Søndre Land kommune (2009). *Økonomiplan og Handlingsprogram for 2010–2013*. Hentet fra [http://www.sondre-land.kommune.no/eway/default.aspx?pid=269&oid=3403&trg=\\_\\_new\\_5550&MainContent\\_5510=5532:0:&\\_\\_new\\_5550=3403:25 687::0:5574:2:::0:0](http://www.sondre-land.kommune.no/eway/default.aspx?pid=269&oid=3403&trg=__new_5550&MainContent_5510=5532:0:&__new_5550=3403:25 687::0:5574:2:::0:0)

Søndre Land kommune (2010). *Rusmiddelpolitisk handlingsplan for Søndre Land kommune 2011–2013*.

Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Oslo: Fagbokforlaget.

Tromsø kommune (2008A). *Prosjektdirektiv for ny rusmiddelpolitisk handlingsplan*.

Tromsø kommune (2008B). *Rusmiddelpolitisk handlingsplan 2008–2012*. Hentet fra [www.tromso.kommune.no/rusmiddelpolitisk-handlingsplan-2008-2012.4 545 946-121 711.html](http://www.tromso.kommune.no/rusmiddelpolitisk-handlingsplan-2008-2012.4 545 946-121 711.html)

Verdal kommune (2010). *Temaplan Ruspolitisk handlingsplan 2010–2013*. Hentet fra [verdal.kommune.no/Documents/omsorgtrygdsosialetjenester/Rusplan2010-2013.pdf](http://verdal.kommune.no/Documents/omsorgtrygdsosialetjenester/Rusplan2010-2013.pdf)

Vestby, G.M. & Røe, P. G. (2004). *Fortellingen om en stedsutvikling – en sosiokulturell prosess. Evalueringsrapportering fra arbeidet med sentrumsutvikling i Eidskog* (NIBR-notat 2004:101). Hentet fra [www.nibr.no/uploads/publications/aff295 220ed041da0147aa5d56c15a16.pdf](http://www.nibr.no/uploads/publications/aff295 220ed041da0147aa5d56c15a16.pdf)

# English summary

All Norwegian municipalities are required to have an alcohol and drug policy action plan. It is recommended that the aims of the municipality's alcohol policy should be stated in the plan, and that the alcohol policy measures that shall be used to achieve these aims should be outlined. It is also recommended that the plan should be developed as part of a comprehensive action plan for local alcohol and drug policy. In 2009, three fourth of Norwegian municipalities had a alcohol and drug policy action plan.

The Norwegian Ministry of Health and Care Services and the Norwegian Directorate of Health have been concerned about improving the work of the municipalities in producing alcohol and drug policy action plans. They have used two measures. First, a booklet has been produced giving guidelines for the work of the municipalities in this area<sup>12</sup>. Second, regional resource centres for alcohol and drug problems have been allocated extra funding for this purpose. It is assumed that more and better action plans will lead to better and more comprehensive alcohol and drug policy in Norwegian municipalities. In the spring of 2009, the Directorate asked the Norwegian Institute for Alcohol and Drug Research (SIRUS) to carry out a qualitative study of the municipalities' action plans for local alcohol and drug policy. We were asked to investigate this from the perspective of the municipalities, and to describe their experiences with these plans. A main question in our study was therefore: Do action plans lead to better and more comprehensive alcohol and drug policies? If they do, how do they do this and what are the mechanisms? If they do not, why not? What are the barriers?

We address three research questions in this report: We examine the *process* of developing the plan, we look at the *product*, the result of the process, and we look at the *consequences* of the action plan. We chose eight municipalities that had plans that were completed or would be completed in 2008, 2009 or 2010. We wanted some municipalities where we could follow the planning process, and some where we could see what happened afterwards. We also tried to get a distribution of municipalities in each region, and municipalities of different sizes. The most important source of data was a large number of qualitative interviews. We interviewed project leaders, members of the action plan group, managers in the

---

<sup>12</sup> [www.helseidirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00009/IS-1362\\_9450a.pdf](http://www.helseidirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00009/IS-1362_9450a.pdf)



municipalities, municipal executives, politicians and police. When possible, we followed the planning process, by participative observation at meetings and gatherings. In addition, we analysed action plan documents and some other relevant documents.

There is much to indicate that the **planning process** is just as important as the actual plan in many municipalities. There is a lot of variation in the justification and the motivation for developing the action plans. In half of the municipalities, the initiative came from the municipal administration. In a couple, the politicians requested a new plan. Only in one municipality the regional resource centre can be given the credit for a new plan being developed. However, the regional resource centres played an important role in four of our municipalities where they were involved.

As the action plan should be an inter-sectorial working tool, it is important who participates in the planning process. The municipalities took completely different standpoints with regard to politicians' role in the planning process. In some municipalities, it was self-evident that politicians should be included, in other municipalities it was not.

It is also important who the municipality appoints as the person responsible for the plan. Much is dependent on this person having the right qualifications and experience, having knowledge about the area and about project work, and also knowledge about work with municipal plans. It also helps if he or she has leadership skills, charisma, and the ability to generate enthusiasm. He or she should also have the authority to delegate tasks and to get others to participate in the work.

With regard to the **product**, the plans varied a great deal in how comprehensive they were. Several of our informants meant that the plans should be short, so that they would be read and used. The majority of the plans were not political, in the sense that they concentrated on themes that are not controversial and that lie outside party politics. They were often used to discuss how to solve the needs and duties of the municipalities regarding care of alcohol and drug users. Even though alcohol policy measures that regulate sale and serving of alcohol were addressed, this theme often has a minor place in the plans. Measures to control the sale and serving of alcohol are not only controversial, but have uncertain costs, and, according to our informants, the effects of the measures can be regarded as uncertain in the long term.

It requires skill and an overview of the situation to make a comprehensive plan in which care and prevention, use of legal and illegal drugs, and measures for all age groups, are seen in relationship to each other. The person the municipality has appointed to make the plan is a decisive factor for the success of the plan. We also see that the people who participate in the process leave their mark. Their special interests and perception of reality are reflected in the plans they make.

The final research question is what happens afterwards: To what extent do the plans lead to **action**? Some of the measures that are recommended in the plans would probably have happened anyway. Maybe it would have taken longer time to implement them, but often they are things that have been on the agenda for a long time. What happens afterwards is also dependent on more general factors, such as economy. Proposed measures that will be funded with project funds cannot be implemented, if they do not receive this funding. Measures that are funded from the municipalities' own budgets, or that have a low cost, have a greater chance of being implemented. A lot depends on the politicians' commitment to the measures, and on the influence of other interested parties.

The three elements – the process, the product and the consequences – are closely related. The process is particularly important. It requires attention, time and skills. In addition, the process creates awareness. However, the question is whether this awareness is just among the people involved in the process, or whether it is among the local community as a whole. In conclusion, action plans for local alcohol and drug policy are not a waste of time. However, expectations should not be too high. There are many things that have to fall into place in order to achieve the result that the Ministry desires: a better and more comprehensive alcohol and drug policy in the municipalities.

## SIRUS-rapporter

Følgende rapporter er kommet ut i denne serien fra og med 2005. For oversikt over alle tidligere utgitte SIRUS-rapporter, se [www.sirus.no](http://www.sirus.no) under publikasjoner:

1/2011 Ugland, Trygve *Alcohol on the European Union's Political Agenda: Getting Off the Policy Roller-Coaster?* 50 s. Oslo 2011

6/2010 Lauritzen, Grete *European Addiction Severity Index (EuropASI) i en oppfølgingsstudie av narkotikabrukere i behandling – Refleksjon om kvaliteter ved instrumentet for forskning og praksisformål.* 130 s. Oslo 2010

5/2010 Rossow, Ingeborg, Hilde Pape & Bergljot Bakken *Tiltak for å begrense alkoholrelaterte skader og problemer.* 74 s. Oslo 2010

4/2010 Redaktør: Ellen J. Amundsen. Forfattere: Ingeborg Lund & Anne Line Bretteville-Jensen, Astrid Skretting, Jostein Rise, Sturla Nordlund og Ellen J. Amundsen *Hva er misbruk og avhengighet? Betegnelser, begreper og omfang.* 78 s. Oslo 2010

3/2010 Storvoll, Elisabeth E., Ingeborg Rossow, Inger Synnøve Moan, Thor Norström, Janne Scheffels & Grethe Lauritzen *Skader og problemer forbundet med bruk av alkohol, narkotika og tobakk.* 97 s. Oslo 2010

2/2010 Edland-Gryt, Marit & Astrid Skretting *Fylkeskommunenes tannhelsetilbud til rusmiddelmissbrukere – En kartlegging.* 111 s. Oslo 2010

1/2010 Storvoll, Elisabeth E., Ingeborg Rossow & Jostein Rise *Alkoholpolitikken og opinionen – Endringer i befolkningens holdninger og oppfatninger om effekten av ulike virkemidler i perioden 2005–2009.* 68 s. Oslo 2010

9/2009 Rossow, Ingeborg, Inger Synnøve Moan & Henrik Natvig *Nære pårørende av alkoholmissbrukere – hvor mange er de og hvordan berøres de?.* 65 s. Oslo 2009

8/2009 Bretteville-Jensen, Anne Line & Ellen J. Amundsen *Heroinforbruk og heroinbeslag i Norge.* 65 s. Oslo 2009

7/2009 Skretting, Astrid & Hilgunn Olsen *Nye lokaler – andre resultater? – videreført evaluering av sprøyteromsordningen i Oslo.* 72 s. Oslo 2009

6/2009 Lund, Karl Erik *A tobacco-free society or tobacco harm reduction? Which objective is best for the remaining smokers in Scandinavia?* 85 s. Oslo 2009

5/2009 Vedøy, Tord Finne & Astrid Skretting *Ungdom og rusmidler. Resultater fra spørreskjemaundersøkelser 1968-2008.* 87 s. Oslo 2009.

4/2009 Vedøy, Tord Finne & Astrid Skretting *Bruk av alkohol blant kvinner. Data fra ulike surveyundersøkelser.* 84 s. Oslo 2009.

3/2009 Aarø, Leif Edvard, Karl Erik Lund, Tord Finne Vedøy & Simon Øverland *Evaluering av myndighetenes samlede innsats for å forebygge tobakksrelaterte sykdommer i perioden 2003 til 2007.* 140 s. Oslo 2009.

2/2009 Lund, Karl Erik *Tobakksfritt samfunn eller skadereduksjon? Hvilken målsetning tjener de gjenstående røykerne?* 80 s. Oslo 2009.

1/2009 Baklien, Bergljot & Tonje Wejden *Evaluering av prosjektet «Barn i rusfamilier – tidlig intervensjon».* 135 s. Oslo 2009.

1/2008 Vedøy, Tord & Ellen J. Amundsen *Rusmiddelbruk blant personer med innvanderbakgrunn. Oversikter fra befolkningsundersøkelser.* 76 s. Oslo 2008.

8/2007 Lund, Marte K. Ødegård, Astrid Skretting & Karl Erik Lund *Rusmiddelbruk blant unge voksne, 21–30 år. Resultater fra spørreskjemaundersøkelser 1998, 2002 og 2006.* 107 s. Oslo 2007.

7/2007 Olsen, Hilgunn & Astrid Skretting *Hva nå? Evaluering av prøveordning med sprøyterom.* 169 s. Oslo 2007.

6/2007 Baklien, Bergljot, Hilde Pape, Ingeborg Rossow & Elisabet E. Storrø *Regionprosjektet – Nyttig forebygging? Evaluering av et pilotprosjekt om lokalbasert rusforebygging.* 216 s. Oslo 2007.

5/2007 Lauritzen, Hege Cesilie & Bergljot Baklien *Overskjenking i Bergen. En oppfølgingsevaluering av Ansvarlig vertskap i Bergen.* 98 s. Oslo 2007.

4/2007 Tefre, Ellen M., Arvid Amundsen, Sturla Nordlund & Karl Erik Lund *Studenter og rusmidler. Bruk av alkohol, tobakk, narkotika og pengespill blant studenter ved Universitetet i Oslo*. 130 s. Oslo 2007

3/2007 Ihlebæk, Camilla & Ellen J. Amundsen *Majoritet og minoritet. Alkoholbruk blant ungdom utenfor storbyen*. 54 s. Oslo 2007.

2/2007 Horverak, Øyvind & Elin K. Bye *Det norske drikkemønsteret. En studie basert på intervjudata fra 1973–2004*. 245 s. Oslo 2007.

1/2007 Snertingdal, Mette Irmgard *Kalkulerende kjeltringer eller offer for omstendighetene? En kvalitativ studie av heroinomsetningens utvikling og aktører*. 140 s. Oslo 2007.

5/2006 Bretteville-Jensen, Anne Line & Ellen J. Amundsen *Omfang av sprøytemisbruk i Norge*. 83 s. Oslo 2006.

4/2006 Buvik, Kristin V. & Bergljot Baklien *Skal det være noe mer før vi stenger? Evaluering av Ansvarlig vertskap i Trondheim*. 112 s. Oslo 2006.

3/2006 Nøkleby, Heid & Grethe Lauritzen *Rusmiddelmisbruk og spiseforstyrrelser. Sammenfall og sammenhenger. En litteraturstudie*. 165 s. Oslo 2006.

2/2006 Olsen, Hilgunn & Astrid Skretting *Ingen enkle løsninger: Evaluering av Tiltaksplan for alternativer til rusmiljøene i Oslo sentrum*. 166 s. Oslo 2006.

1/2006 Solbakken, Bjørn H. & Grethe Lauritzen *Tilbud til barn av foreldre med rusmiddelproblemer*. 150 s. Oslo 2006.

6/2005 Berg, Frid Fjose & Anne Line Bretteville-Jensen *Ungdoms etterspørsel etter alkohol. En empirisk analyse basert på intervjudata 1990–2004*. 75 s. Oslo 2005.

5/2005 Solbakken, Bjørn H., Grethe Lauritzen & Marte K. Ødegård Lund *Barn innlagt sammen med foreldre som er i behandling for rusmiddelproblemer*. 124 s. Oslo 2005.

4/2005 Bretteville-Jensen, Anne Line *Økonomiske aspekter ved sprøytemisbrukeres forbruk av rusmidler. En analyse av intervjuer foretatt 1993–2004*. 176 s. Oslo 2005.

3/2005 Østhus, Ståle *Befolkningens holdninger til alkoholpolitikken. En analyse av sammenhengen mellom alkoholpolitikken og folkemeningen i perioden fra 1962 og fram til i dag*. 120 s. Oslo 2005.

2/2005 Amundsen, Ellen J., & Robert Lalla *Narkotikasituasjonen i kommunene. Resultater fra årene 2002 og 2003*. 44 s. Oslo 2005.

1/2005 Rise, Jostein, Henrik Natvig & Elisabet E. Storvoll *Evaluering av alkoholkampanjen «Alvorlig talt»*. 128 s. Oslo 2005.

## **SIRUS-skrifter**

Følgende publikasjoner er utkommet i denne serien fra og med 2005. For oversikt over alle tidligere utgitte SIRUS-skrifter, se [www.sirus.no](http://www.sirus.no) under publikasjoner:

1/2008 Lund, Karl Erik & Jostein Rise *Kunnskapsgrunnlag for forslaget om et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer*. 83 s. Oslo 2008.

5/2007 Hetland, Jørn, Leif Edvard Årø & Simon Øverland *Røykfrie serveringssteder. Samlerapport fra en prospektiv undersøkelse blant ansatte i serveringsbransjen*. 43 s. Oslo 2007.

4/2007 Frøyland, Kjetil *Med arbeidslivet som arena. Om kunnskaps- og utviklingsbehov i arbeidslivsrelatert rusmiddelforskning*. 65 s. Oslo 2007.

3/2007 Lund, Marianne & Rita Lindbak *Norwegian Tobacco Statistics 1973–2006*. 43 s. Oslo 2007.

2/2007 Lund, Karl Erik (red.), Rune Ottesen, Jostein Rise, Sidsel Graff-Iversen & Kjell Bjartveit: *Grunnlaget for allmennhetens oppfatning om risiko ved sigarettøyking i 1950- og 60 årene i Norge*. Erklæringer til Norges Høyesterett i forbindelse med søksmål fra skadelidt om erstatning fra tobakksprodusent. 231 s. Oslo 2007.

1/2007 Melberg, Hans Olav *Hvor mye betyr tobakksprisen for endringer i tobakksforbruket? Utviklingen i pris og forbruk i Norge mellom 1985 og 2005*. 29 s. Oslo 2007.

5/2006 Rise, Jostein *En sosialpsykologisk analyse av et fryktvekkende budskap. En kvasiekperimentell undersøkelse*. 68 s. Oslo 2006.

4/2006 Larsen, Elisabeth, Jostein Rise & Pål Kraft *En evaluering av tobakkskampanjen «Hver eneste sigarett skader deg»*. 53 s. Oslo 2006.

3/2006 Larsen, Elisabeth, Karl Erik Lund og Jostein Rise *Evaluering av tobakkskampanjen «Røyken tar pusten fra deg»*. 116 s. Oslo 2006.

2/2006 Lund, Karl Erik *The introduction of smoke-free hospitality venues in Norway. Impact on revenues, frequency of patronage, satisfaction and compliance. Evaluation of public tobacco control work in Norway 2003–2007*. 110 s. Oslo 2006.

1/2006 Lund, Karl Erik *Innføring av røykfrie serveringssteder i Norge. Konsekvenser for omsetning, besøksfrekvens, trivsel og etterlevelse*. 121 s. Oslo 2006.

6/2005 Larsen, Elisabeth, Marianne Lund & Karl Erik Lund: *Evaluering av helseadvarslene på tobakkspakkene*. 33 s. Oslo 2005.

5/2005 Amundsen, Ellen J. *Alkohol- og tobakksbruk blant ungdom: Hva betyr innvandrerbakgrunn? Resultater fra en helseundersøkelse blant 10 klassinger i Oslo 2000/2001*. 92 s. Oslo 2005.

4/2005 Lund, Karl Erik *Tobakksavgiften som helsepolitisk styringsinstrument*. 60 s. Oslo 2005.

3/2005 Hetland, Jørn & Leif Edvard Aarø *Røykfrie serveringssteder. Luftkvalitet, helse og trivsel blant ansatte i serveringsbransjen*. 46 s. Oslo 2005.

2/2005 Hetland, Jørn & Leif Edvard Aarø *Røykevaner, holdninger til innføring av røykfrie serveringssteder og opplevelse av håndhevingsproblemer i serveringsbransjen. En prospektiv panelundersøkelse*. 75 s. Oslo 2005.

1/2005 Hetland, Hilde & Leif Edvard Aarø *Hva kan forbedres i VÆR røykFri-programmet? Intervjuer med elever, lærere og rektorer*. 59 s. Oslo 2005.

