

SIRUS

SIRUS RAPPORT 3/2014

Bergljot Baklien og Kristin Buvik

Oslo gjør utelivet tryggere – evaluering av SALUTT

Bergljot Baklien og Kristin Buvik

Oslo gjør utelivet tryggere **- evaluering av SALUTT**

SIRUS-rapport nr. 3/2014

Statens institutt for rusmiddelforskning

Oslo 2014

Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) er et selvstendig forskningsinstitutt under Helse- og omsorgsdepartementet. SIRUS har som formål å utføre forskning, dokumentasjon og formidling omkring rusmiddelspørsmål, med særlig vekt på samfunnsvitenskapelige problemstillinger. Instituttet har nasjonalt kompetansebibliotek på rusmiddelfeltet og er nasjonalt kontaktpunkt for Det europeiske narkotikaovervåkningssenteret, EMCDDA.

SIRUS-biblioteket er et ressursbibliotek på rusmiddelspørsmål, og er åpent for alle. Ta kontakt for søkehjelp, artikler eller bøker fra biblioteket. Biblioteket er åpent for publikum ukedager kl. 10–15, og kan nås på telefonnummer **22 34 04 00, valg 3** eller på e-post til bib@sirus.no.

Copyright SIRUS
Oslo 2014

ISBN 978-82-7171-416-1
ISBN 978-82-7171-417-8 (pdf)
ISSN 1502-8178

SIRUS
P.b. 565 Sentrum
0105 Oslo

Besøksadresse: Øvre Slottsgate 2 B
Telefon: 22 34 04 00
E-post: sirus@sirus.no
www.sirus.no

Forord

Denne rapporten gir en evaluering av SALUTT i Oslo. I løpet av en treårsperiode har vi fulgt prosessen fra de første planleggingsmøtene til utvidelsen av prosjektet etter pilotperioden. Dataene er samlet inn på flere måter og på ulike steder; vi har vært ute sene kvelder på byens utesteder og på formelle møter på styrerom i Rådhuset. For oss har det vært spennende og utfordrende å følge SALUTT på veien mot måloppnåelse. Tre års arbeid kan ikke oppsummeres i en rapport, men vi formidler her de viktigste resultatene.

Det er mange som over tid har medvirket til denne rapporten. Takk til alle som har deltatt i datainnsamlingen, og takk til informantene som velvillig har delt sin virkelighet med oss. Takk til dyktige kollegaer på SIRUS for rapportgjennomlesning og nyttige tilbakemeldinger.

Oslo, september 2014

Bergljot Baklien og Kristin Buvik

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag	6
1 Bakgrunn	7
1.1 SALUTT	7
1.2 Målsetninger	9
1.3 Aktører og samarbeidspartnere.....	9
1.4 Intervensjoner og kontekst.....	11
2 Problemstillinger	12
2.1 Todelt evaluering	12
2.2 Effektevaluering – problemstillinger.....	13
2.3 Prosessevaluering – problemstillinger	13
3 Metode	15
3.1 Effektevalueringen: Metoder og datakilder	15
3.1.1 Testkjøp ved serveringssteder	15
3.1.2 Beruselsesnivå	16
3.1.3 Testkjøp i Oslo sentrum i 2011–2013.....	18
3.1.4 Registreringsskjema	19
3.1.5 Promilletester.....	19
3.1.6 Omfang av vold og ordensforstyrrelser	20
3.1.7 Publikumsundersøkelse	20
3.2 Prosessevalueringen: Metoder og datakilder.....	21
3.2.1 Deltakende observasjon.....	21
3.2.2 Dokumentanalyse.....	23
3.3 Mange spørsmål, mange datakilder og mange metoder.....	24
3.4 Valg av forskerrolle	25
4 Resultater – effektevalueringen	26
4.1 Endret serveringspraksis.....	26
4.2 Promillenivået på gateplan	28
4.3 Vold og ordensforstyrrelser	29
4.4 Publikums opplevelse av trygghet	32
4.5 Oppsummering om måloppnåelse.....	33

5	Resultater – prosessevalueringen	35
5.1	Samarbeid med politiet	35
5.2	Samarbeid med bransjen	38
5.3	Samarbeid med kommunen og næringsetaten	41
5.4	Samarbeid trenger tid og forankring	42
5.5	Kurs og kompetanseheving.....	42
5.5.1	Rekruttering og gjennomføring.....	42
5.5.2	Kursenes innhold.....	44
5.6	Dialog som kompetansebygging	46
5.7	Kontroll og sanksjoner	47
5.8	Rammebetingelser	50
5.9	Økt kunnskap om utelivet.....	52
6	Fase 2: SALUTT etter pilotperioden.....	54
7	Oppsummering og konklusjoner.....	57
7.1	Dialog og kontroll, systemfeil og enkeltfeil.....	57
7.2	En STAD-kopi?	58
7.3	Ting tar tid.....	59
7.4	Overførbarhet.....	60
	Litteratur	62
	English summary	68

Sammendrag

SALUTT (Sammen lager vi utelivet tryggere) er et prosjekt med mål å redusere og forebygge overskjenking, skjenking til mindreårige, vold og ordensforstyrrelser i et avgrenset område i Oslo sentrum samt å gi en økt trygghetsfølelse på byen til Oslos befolkning.

Effektevalueringen bygger blant annet på testkjøp. Resultatene viser at andelen kjøpsforsøk som ender med servering er redusert i løpet av perioden. Det er imidlertid ingen signifikant forskjell mellom SALUTT-området og et kontrollområde. Årsaken kan være at områdene ligger relativt tett, og at det ikke er mulig å avgrense effektene av tiltak til en liten del av Oslo sentrum. Det har vært en nedgang i omfanget av vold og ordensforstyrrelser både i SALUTT-området og i Oslo sentrum generelt. Nedgangen kan imidlertid ha andre forklaringer enn de iverksatte SALUTT-tiltakene.

Prosessevalueringen viser at i møtet med bransjen har SALUTT lagt mer vekt på dialog enn på kontroll og sanksjoner i tradisjonell forstand. SALUTT har også virket til å utvide oppmerksomheten og inkludere de mekanismene som kan føre til rusrelatert vold, og det vi kan kalle systemfeil, i motsetning til individuelle avvik. Samtidig er det en vanskelig balansegang SALUTT har gitt seg inn på når dialog har fått lov til å bli viktigere enn sanksjoner. Ikke minst kan tilnærmingen stride mot de grunnleggende premisene hos noen av samarbeidspartnerne, kanskje særlig hos politiet.

Sett under ett finner vi likevel at SALUTT har klart å etablere et godt samarbeid mellom kommunen, utelivsbransjen og politiet. Det er bygget tillit, som igjen er viktig som grunnlag for seinere dialog med det enkelte utsted. Den dialogbaserte tilnærmingen til utstedene innebærer raske og konstruktive tilbakemeldinger.

Fordi et prosjekt som SALUTT stiller store krav til ressurser og rammebetingelser, er ikke alle erfaringene overførbare til andre norske kommuner. Kunnskapen prosjektet har generert om utelivet og om hva som kan skape rusrelatert vold og ordensforstyrrelser, bør likevel kunne være nyttig for flere kommuner enn Oslo.

1 Bakgrunn

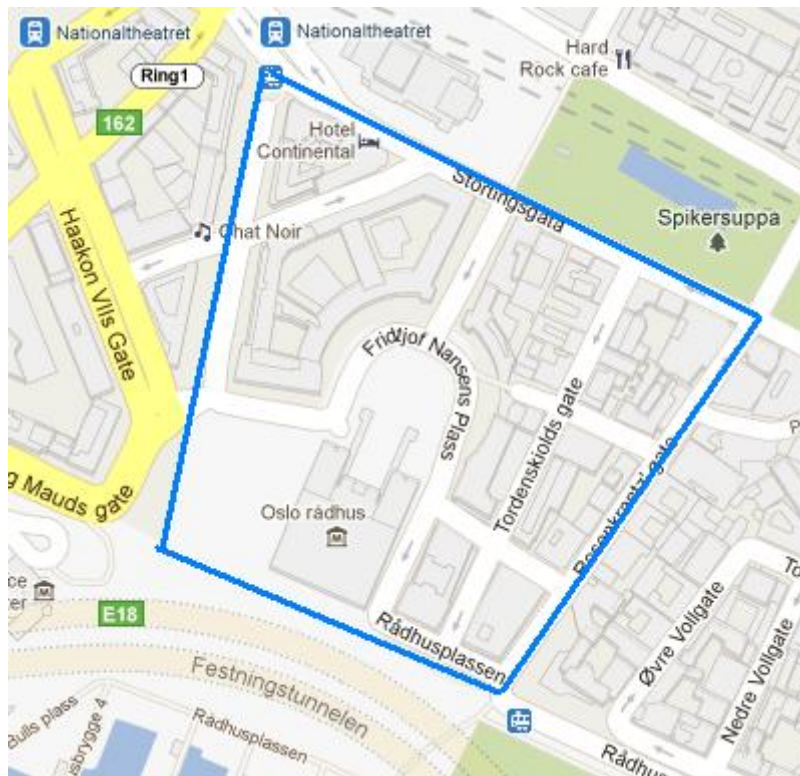
1.1 SALUTT

«Oslo er en orgie av fyll, spy og blod», sa visepolitimesteren til Dagens Næringsliv i november 2011. Skjenkesteders betydning for voldsomfang er viet mye interesse i medier og i alkoholpolitiske debatter. Forskning viser at vold forekommer forholdsvis ofte på eller like utenfor utesteder (Graham & Homel, 2008), og det er en sammenheng mellom beruselsesnivå og aggresjonsnivå i barer (Graham & Homel, 2006). Utelivet ekspanderer i Oslo, og vi får stadig flere skjenkesteder. I 2013 hadde Oslo 1051 skjenkebevillinger, over 200 flere enn det var for 15 år siden (Oslo kommune, Næringsetaten, 2013:5). Mesteparten av volden i Oslo sentrum skjer i tilknytning til serveringssteder. Noen typer skjenkesteder er mer belastet med vold enn andre. Graham & Homel (2008) peker på faktorer som høyt støynivå, dårlig belysning, trengsel, høyt beruselsesnivå blant gjestene, og aksept for ufin opptreden. En svært høy andel av volden knyttes til beruselse både hos offer og gjerningsperson (Grytdal & Meland, 2011).

Dette var noe av bakgrunnen for beslutningen om å sette i gang et samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune og politiet. Det ble etablert en arbeidsgruppe med representanter fra Næringsetaten og Velferdsetaten i Oslo kommune, Oslo politidistrikt og serveringsbransjen. Prosjektet fikk navnet *Sammen lager vi utelivet tryggere*, forkortet SALUTT.

Pilotprosjektet fra 2011 til 2013 konsentrerte seg om en del av Oslo sentrum med store utfordringer når det gjaldt vold og ordensforstyrrelser. De berørte serveringsstedene lå i Rosenkrantz gate, Tordenskiolds gate, Fridtjof Nansens plass, Stortingsgata, Olav Vs gate og Klingenberggata (se kart neste side).

Figur 1. Kart over prosjektområdet.



Tilsvarende tiltak for å begrense omfang av overskjenking og utelivsvold er tidligere iverksatt både nasjonalt og internasjonalt. Tiltak rettet mot opplæring av serveringsbransjen går ofte under betegnelsen *Ansvarlig vertskap* eller *Ansvarlig alkoholserving* («Responsible Beverage Service», RBS). Det er ikke entydig om slike program har effekt på overskjenking eller vold (Babor mfl., 2010). I Norge har Ansvarlig vertskap vært implementert i en rekke kommuner. SIRUS har evaluert slike prosjekter i Trondheim (Buvik & Baklien, 2006) og Bergen (Lauritzen & Baklien, 2007), samt i kommunene som inngikk i Regionprosjektet (Baklien, Pape, Rossow & Storvoll, 2007). Ingen av studiene fant effekter på overskjenking, skjenking til mindreårige eller rusrelatert vold. Det var flere årsaker til dette, blant annet at tiltaket ikke var tilstrekkelig implementert (Rossow & Baklien, 2010).

Andre tiltak kombinerer samarbeid mellom ulike aktører (for eksempel kommune, skjenkenæring og politi), kompetanseheving hos sentrale aktører (for eksempel bartendere, ordensvakter, skjenkekontrollører og politiet) og strengere håndheving av skjenkebestemmelsene (Rossow & Norström, 2012). Et eksempel på et slikt multikomponentprosjekt er det svenske STAD-prosjektet (Stockholm förebygger Alkohol och Drogproblem), der metoden Ansvarsfull alkoholserving baserer seg på tre hovedelementer; samarbeid, opplæring og kontroll/sanksjoner. I Stockholm har dette bidratt til å gjøre bartenderne mer restriktive (Leifman, Fredholm, Müller & Trollidal, 2011; Wallin, Gripenberg & Andreasson,

2005). Metodikken er forsøkt implementert i de fleste kommuner i Sverige, men evalueringer viser at få kommuner oppfylte kravene for de tre hoveddelene. Tiltakets effekter var derfor svært varierende (Trolldal, 2009). Det er trolig flere forklaringer på at man ikke har funnet effekt av slike programmer når de har vært iverksatt i større skala, deriblant forenklet kursinnhold ('light version'), begrenset deltakelse, varierende interesse og oppmerksomhet blant kursdeltakere og manglende repetisjoner og oppfølging av kurset over tid (Rossow & Baklien, 2010; Rossow & Norström, 2012). SALUTT er inspirert av metoden Ansvarsfull alkoholservering i STAD-prosjektet og bygger på de samme komponentene.

1.2 Målsetninger

Hovedmålet med SALUTT-prosjektet er å redusere og forebygge overskjenking, skjenking til mindreårige¹, vold og ordensforstyrrelser, samt å gi en økt trygghetsfølelse på byen til Oslos befolkning.

I følge prosjektskissa skal SALUTT også jobbe med å øke samarbeidet mellom de ulike aktørene (kommunen, politiet og bransjen), øke ansvarsfølelsen og kunnskapen til ansatte i utelivet, legge til rette for næringsinteresser, øke kompetansen for alle aktørene, samt øke overholdelsen av alkoholloven og tilhørende forskrifter. På nettsidene til SALUTT poengteres det at prosjektet ikke skal ha et «pekefingerfokus», men at den gode dialogen skal stå i sentrum.²

1.3 Aktører og samarbeidspartnere

SALUTT er et samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune, Oslo politidistrikt og utelivsbransjen. Samarbeidet er i seg selv både et delmål og et middel til å nå de overordnede målene. Mye tyder på at dette er aktører som i liten grad hadde tradisjon for samarbeid. Det var slik sett en krevende reise de gav seg ut på.

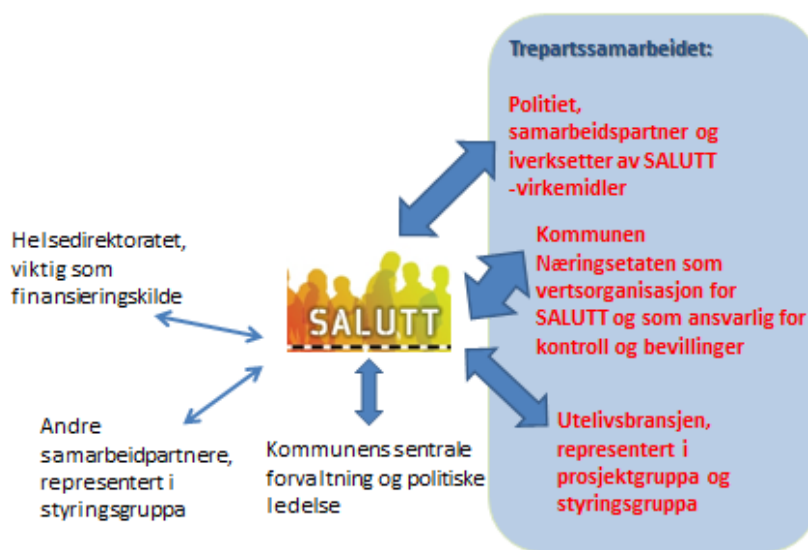
De ulike aktørene kom inn i prosjektet med en litt ulik virkelighetsoppfatning. På det første oppstartsmøtet i desember 2010, viste Næringsetaten til at Oslo praktiserer en streng og målrettet skjenkekontroll, med omtrent 5 200 kontroller i året. Blir det registrert åpenbart

¹ I SALUTT-området var det ingen utesteder med aldersgrense under 20 år. Etter en periode i oppstartsfasen mente prosjektgruppen at det ikke var nødvendig med et videre fokus på skjenking til mindreårige. SALUTT har derfor ikke arbeidet med målsetningen om skjenking til mindreårige, og evalueringen fokuserer derfor heller ikke på dette punktet.

² <http://www.salutt.oslo.kommune.no/>

påvirkede på tre kontroller, kan det føre til inndragning av bevillingen. De ønsket å styrke dialogen med bransjen, og å ansvarliggjøre bartenderne/servitørene, ikke bare driverne av utestedene. Politiet, representert ved Sentrum politistasjon, uttrykte at det er mange som er på byen bare for å lage bråk, samtidig som utestedene ikke forhindrer overskjenking. De ønsket at kommunen skulle forplikte seg mer, særlig når det gjelder tydeligere sanksjoner. Den arenaen som SALUTT samarbeider på, har imidlertid flere viktige aktører enn politiet og næringssetaten. Figur 2 nedenfor gir en oversikt.

Figur 2. SALUTT og samarbeidspartnerne.



Det tetteste samarbeidet har SALUTT hatt med Næringssetaten i Oslo kommune. De er også vertsorganisasjon for prosjektet. SALUTT forholder seg samtidig til kommunens politiske ledelse og sentrale forvaltning. De er prosjekteiere og leder styringsgruppa. Samarbeidet med utelivsbransjen er etablert gjennom deltakelse i styringsgruppa og prosjektgruppa.

Det er også andre samarbeidspartnere. Helsedirektoratet var sentral i oppstartsfasen, og har også spilt en viktig rolle når det gjelder økonomiske ressurser. Gjennom styringsgruppa er KoRus Oslo og Politidirektoratet representert. Siden styrking av samarbeidet også er et delmål i SALUTT, kommer vi tilbake til relasjonene mellom de ulike samarbeidspartnerne i resultatdelen av rapporten.

Trepartssamarbeidet mellom skjenkenæringen, kommunen og politiet er imidlertid den viktigste delen av SALUTTs grunnmur. Også i Ansvarlig vertskap har det ligget som et premiss at lokale programmer skulle utvikles i et slikt trepartssamarbeid (Buvik & Baklien, 2006). Tilsvarende samarbeid har vært et viktig element i det svenske STAD-prosjektets implementering av Ansvarsfull alkoholserving (Leifman mfl., 2011), som var både

inspirasjonskilde og forbilde. Før SALUTT fikk sitt navn, ble det omtalt som «STAD-inspirert prosjekt i Oslo».

1.4 Intervensjoner og kontekst

Intervensjonene, eller virkemidlene, ble valgt fordi de var prøvd ut i det svenske prosjektet:

- Kompetanseheving for samtlige aktører (skjenkekontrollører, politiet og ansatte i serveringsbransjen)
- Dialog og samarbeid med utestedene
- Styrking av kontroller og sanksjoner

Prosjektet bygger på en oppfatning av at hvis man hever kompetansen gjennom kurs og dialog, samt styrker kontroller og sanksjoner, så vil det føre til mindre skjenking til åpenbart påvirkede, samt mindre vold og ordensforstyrrelser. Et viktig element i evalueringen er å se i hvilken grad denne oppfatningen viser seg å holde i møtet med virkeligheten (jf. Astbury & Leeuw, 2010).

Utelivet og skjenkestedene er arenaen der prosjektet skal «virke». Som beskrevet i rapporten *Fri flyt* (Buvik & Baklien, 2012), er det et kjennetegn ved den norske drikkekulturen at vi drikker oss beruset. Dette gjelder også på skjenkesteder. Det betyr at håndhevelsen av de formelle normene får lite drahjelp av uformelle normer og sosial kontroll. Tvert imot er bartendere, bevillingshavere og kontrollører pålagt å reagere på situasjoner som i stor grad passerer den uformelle kontrollen (jf. Baklien & Skjælaaen, 2012; Buvik & Baklien, 2014). Det langsiktige målet blir dermed å endre de holdningene som innebærer at det er greit å være full på et utested etter midnatt. En slik holdningsendring er krevende, både når det gjelder tid og andre ressurser.

Kulturen er også preget av at utestedene, som alle andre som lever av å selge en vare, har økonomiske interesser i størst mulig omsetning. I andre sammenhenger har vi også vært inne på hvordan dette påvirker både arbeidssituasjonen og handlingene til dem som skjenker (Buvik, 2013). Samtidig er det viktig å minne om at det ligger inne som ett ledd i SALUTTs målsetting at prosjektet skal «legge til rette for næringsinteresser». Dette kan tolkes på flere måter, men ser ut til å innebære at næringen skal betraktes som en medspiller og ikke som en motspiller.

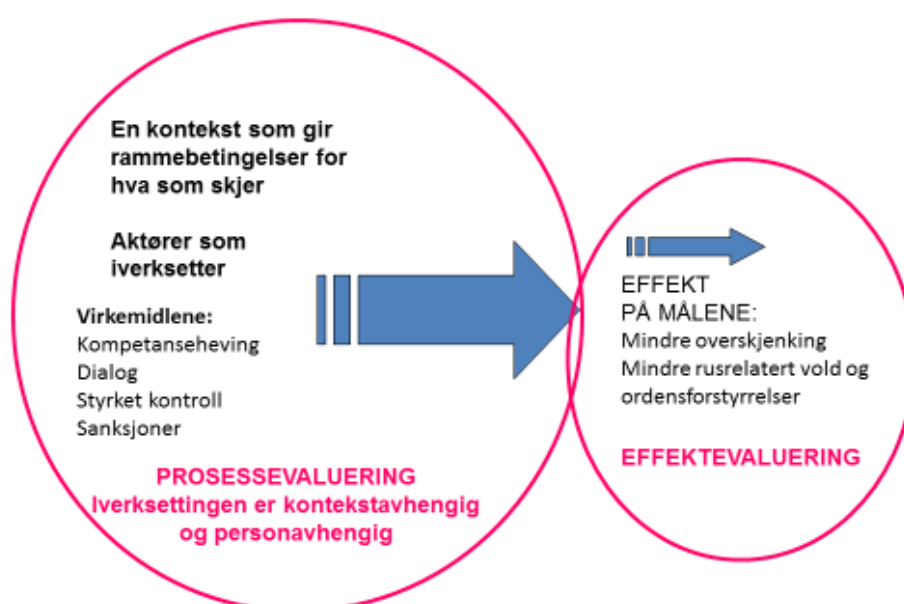
2 Problemstillinger

2.1 Todelt evaluering

Helsedirektoratet ga SIRUS oppdrag om å evaluere SALUTT-prosjektet. Direktoratet ønsket både svar på om SALUTT nådde sine målsetninger (summativ evaluering), og et formativt innslag (prosessevaluering) ved at vi ble bedt om å følge prosessen og gi underveisformidlinger. Helsedirektoratet var også interessert i å vite i hvilken grad prosjektet hadde overføringsverdi til andre norske kommuner. Dersom evalueringen viser «gode» resultater, vil SALUTT kunne utvides til hele Oslo og andre norske byer. Evalueringen har derfor som ambisjon at resultatene skal være anvendbare og ha konsekvenser for fremtidig forebygging av overskjenking og vold i utelivet.

Hvilke svar en evaluering gir, avhenger av spørsmålene som stilles. Evalueringen av SALUTT er todelt i det den vurderer både effekter, og prosesser knyttet til iverksetting. Effektevalueringen ser på måloppnåelse og er dermed summativ. Prosessevalueringen har vært formativ i den forstand at den har formidlet analyser og perspektiver underveis. Dette doble fokuset kan betraktes som en styrke. Måloppnåelse er viktig og interessant for de fleste tiltak. Samtidig kan prosessanalysen supplere og komplettere effektevalueringen ved å få fram hva som eventuelt har skapt virkningene, eller hva som var bremseklossene for å gi effekt (jf. Harachi mfl., 1999; Astbury & Leeuw, 2010). Figuren nedenfor illustrerer hvordan prosess- og effektevalueringen utfyller hverandre.

Figur 3. Evalueringen av SALUTT-prosjektet.



Både effekter og iverksetting må sees i forhold til intensjoner og mål. Vi vil også se på samspillet mellom eventuell måloppnåelse og hvordan det blir oppnådd, og konteksten prosjektet utspiller seg i. For å forstå intervensjonene i sammenheng med konteksten, er det nødvendig å anvende et perspektiv som også inkluderer de handlende aktørene.

Både prosessevaluering og effektevaluering har sine klare egenverdier, blant annet for å identifisere faktorer som kan fremme eller hemme implementering av tiltak og å tallfeste grad av måloppnåelse (for eksempel atferdsendring eller skadereduksjon). Ofte er prosessevalueringens viktigste funksjon å utfylle effektevalueringen ved å bidra med forklaringer på de effektene man finner, eller eventuelt ikke finner (jf. Baklien mfl., 2007, Buvik & Baklien, 2006). Gjennom å avdekke *virkningsmekanismene*, eller det Pawson og Tilley (1997) kaller *context-mechanism-outcome*, tydeliggjøres veiene fram til målene. Dette er også relevant i evalueringen av SALUTT. Men som figur 3 illustrerer, er denne evalueringen også preget av at effekt- og prosessstilnærmingen fokuserer på ulike problemstillinger.

2.2 Effektevaluering – problemstillinger

Effektevalueringens problemstillinger er knyttet til SALUTTs hovedmål som er å redusere og forebygge overskjenking, vold og ordensforstyrrelser, samt å gi økt trygghetsfølelse i Oslo sentrum. I tillegg har det flere delmål som fokuserer på kompetanseheving og samarbeid mellom de ulike aktørene. Ett av delmålene gjelder økt overholdelse av alkoholloven og tilhørende forskrifter. Viktige tiltak er rettet inn mot å oppnå målet om å redusere overskjenking. Det første var kursing av ansatte på skjenkesteder, som startet opp i mars 2012. I tillegg til kursene, er samarbeid mellom aktørene på feltet, dialog med utestedene, og styrking av kontroll og sanksjoner, nevnt som tiltak som skal bidra for å nå målene.

Problemstillingene for *effektevalueringen* dreier seg om å se på måloppnåelsen når det gjelder disse tre delmålene:

- Redusert overskjenking
- Reduksjon i rusrelatert vold og ordensforstyrrelser
- Økt trygghetsfølelse for publikum

2.3 Prosessevaluering – problemstillinger

Prosessevalueringens problemstillinger er knyttet til iverksettingen, konteksten og aktørene (jf. Chen, 2005:20, om betydningen av å se på «implementing organisation and program implementers»). Utgangspunktet er at all iverksetting er kontekstavhengig og personavhengig.

På denne bakgrunnen spør vi:

- På hvilke måter gir konteksten rammebetingelser for hva som skjer?
- Hvilke mekanismer og rammebetingelser var virksomme i valget av virkemidler som kompetanseheving, dialog, styrket kontroll og styrkede sanksjoner? Hvilke forutsetninger bygget valgene på?
- Hvordan foregår iverksettingen av de tiltakene/virkemidlene man har bestemt seg for?
- Hvordan er samspillet og balansen mellom de ulike virkemidlene som iverksettes?
- Hvordan har den implementerende organisasjonen skapt rammebetingelse som har hemmet eller fremmet iverksettingen?
- Hvordan har egenskaper ved aktørene som skal iverksette hemmet eller fremmet iverksettingen?

Siden SALUTT er introdusert som et samarbeidsprosjekt, spør vi også om:

- Forutsetningene for samarbeid mellom de ulike aktørene
- Hvordan samarbeidet faktisk utvikler seg
- Hvilken betydning samarbeidet har for iverksettingsprosessen

Vi bruker mest plass på intervensjonene og har valgt å inkorporere beskrivelsen av implementeringsprosessene i presentasjonen. Siden samarbeid både er et middel og et mål, blir viktige deler av beskrivelsen av den implementerende organisasjon i hovedsak presentert sammen med drøftingen av samarbeidet. Fordi vi betrakter SALUTT som et utviklingsprosjekt tar vi også opp overføringsverdien av den kunnskapen prosjektet har frambrakt.

3 Metode

Dette kapitlet skal svare på spørsmålet «hvordan vet vi det». Her redegjør vi for hvilke datakilder vi bygger konklusjonene på. Her som i andre studier er det problemstillingene som har bestemt metoden. Siden effekt- og prosessevalueringen har ulike problemstillinger, er også metodene og datakildene forskjellige.

3.1 Effektevalueringen: Metoder og datakilder

Effektevalueringen bygger på data fra flere kilder. Testkjøp er benyttet for å måle omfanget av overskjenking i SALUTT-området. Det er gjennomført promilletester for å studere eventuelle endringer i promillenivået blant utelivsgjestene. Data fra Politiets Operasjonslogg er benyttet for å studere omfanget av vold og ordensforstyrrelser i området. Til slutt benyttes en publikumsundersøkelse som Ipsos MMI foretok på vegne av SALUTT for å se på eventuell endring i opplevd trygghetsfølelse i Oslo sentrum. Data er samlet inn på flere tidspunkt både før og i løpet av prosjektperioden slik at det er mulig å studere eventuell endring.

Tabell 1: Oversikt over datakilder knyttet til mål for SALUTT.

Mål	Datakilde
Redusere overskjenking	Testkjøp
Redusere overskjenking	Promilletester
Redusere rusrelatert vold og ordensforstyrrelser	Politiets statistikk om vold og ordensforstyrrelser
Øke trygghetsfølelsen i Oslo sentrum	Publikumsundersøkelse

I det følgende vil vi drøfte metodebruken knyttet til hver enkelt av disse datakildene. Det er selvsagt vanskelig å gjennomføre effektmålinger når vi ikke har kontroll over alle variabler/faktorer som kan påvirke det vi ønsker å måle. Vi kan derfor ikke med sikkerhet si om det er de aktuelle tiltakene SALUTT har iverksatt som er årsaken til eventuelle endringer.

3.1.1 Testkjøp ved serveringssteder

Testkjøp er benyttet for å vurdere i hvilken grad SALUTT har nådd målet om å redusere omfanget av overskjenking. Første gang var i oktober 2011 (før SALUTT startet opp), deretter i oktober 2012, og i oktober 2013. To skuespillere/testkjøpere, hvorav den ene spilte åpenbart påvirket av alkohol og den andre edru, besøkte skjenkesteder der den berusede

bestilte øl ved bardisken. Hensikten var å skape en situasjon som etter alkoholloven skal føre til serveringsnekt. Testkjøperen som fremsto som *åpenbart påvirket* skal etter alkoholloven bli nektet servering og utvises fra skjenkestedet. Den edru testkjøperen skulle forsterke inntrykket av den andres beruselse (Buvik & Baklien, 2006, 2012).

Vi benyttet fire skuespillere/testkjøpere, to kvinner og to menn mellom 25 og 28 år. Dermed var de gamle nok til å komme inn på alle serveringssteder, og ikke for unge til å vekke oppsikt på steder med klientell i 30-40-årene.

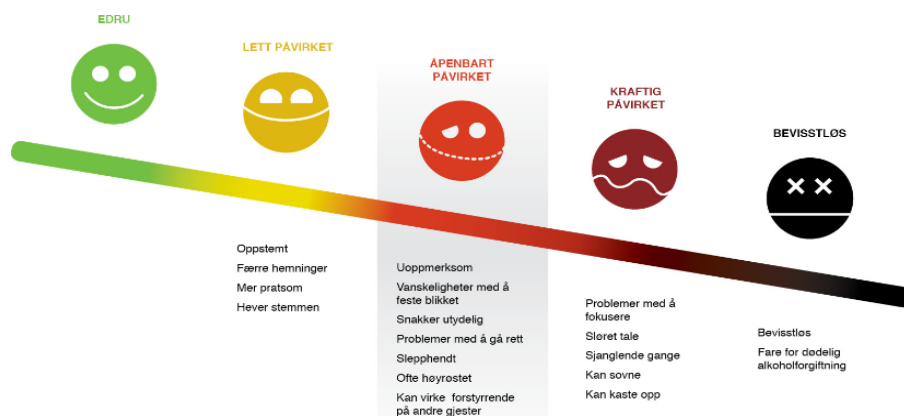
Metoden er brukt internasjonalt for å evaluere forebyggende tiltak (se f.eks. Gliksmann mfl., 1993; Lang, Stockwell, Rydon, & Beel, 1998; Saltz & Stanghetta, 1997; Toomey mfl., 2008; Wallin, Gripenberg, & Andreasson, 2005; Warpenius, Holmila, & Mustonen, 2010). Studienes design varierer noe. Til dels er det ulike typer serveringssteder som er blitt besøkt. Antall testkjøpere samt kjønn og alder varierer også. I Norge er metoden tidligere brukt i evalueringene av Ansvarlig vertskap i Trondheim (Buvik & Baklien, 2006) og Bergen (Holth & Bye, 2004; Lauritzen & Baklien, 2007). For en diskusjon av etiske problemstillinger knyttet til metodebruken, se Baklien & Buvik (2008).

3.1.2 Beruselsesnivå

Det var viktig at testkjøperne framsto med et beruselsesnivå som ifølge alkoholloven skulle resultere i at de ikke fikk servering. Alkoholloven § 8-11 sier at «det er forbudt å selge, utlevere eller skjenke alkoholholdig drikk til personer som er *åpenbart påvirket* av rusmidler, eller skjenke alkoholholdig drikk på en slik måte at vedkommende må antas å bli *åpenbart påvirket*». Men hvor påvirket er *åpenbart påvirket*? Vi rådførte oss med en ekspertgruppe som omfattet en representant fra politiet, en fagkonsulent fra skjenkekontrollen, en rådgiver fra Helsedirektoratet, en bartender med lang erfaring og prosjektleder for SALUTT. Sammen med ekspertgruppa vurderte vi forskjellige indikatorer for beruselse, og deltok i «prøveforestillinger» der skuespillerne viste ulike grader av beruselse.

Helsedirektoratet har laget en gradering av beruselse, og definerer *åpenbar påvirkning* med indikatorer som; uoppmerksom, vanskeligheter med å feste blikket, utydelig tale, vanskeligheter med å gå rett, slepphendt, høyrøstet, samt at man kan virke forstyrrende på andre gjester. Graderingen er sendt til alle steder med skjenkebevilling i Oslo og brukes også i opplæringen av skjenkekontrollører.

Figur 4. Helsedirektoratets oversikt over ulike grader av beruselse.



Graderingen ble lagt til grunn for instruksjon av skuespillerne. De skulle vise flest mulig av tegnene på åpenbar beruselse i hvert kjøpsforsøk. Det ble lagt vekt på at de skulle være sikre på at de hadde tiltrukket seg oppmerksomhet fra bartender før de bestilte øl.

«Prøveforestillingerne» ble filmet, for å dokumentere aktuelt beruselsesnivå. Ettersom studien ble gjentatt, var det viktig at testkjøperne framviste samme beruselsesnivå. Hver testkjøpsrunde begynte derfor med at vi gjennomgikk filmen fra prøveforestillingerne sammen med skuespillerne, slik at beruselsesnivået skulle være så likt som mulig. Observatører var til stede ved omtrent en tredjedel av testkjøpene. Observatører og testkjøpere kommuniserte underveis, for å sikre at beruselsesnivået ble holdt stabilt.

«Forestillingen» begynte inne på skjenkestedet. Den som spilte full hadde vanskeligheter med å gå, og støttet seg ofte på kompisen. Han eller hun lente seg ofte på baren, men glapp taket og datt sammen, og brukte tid på å finne frem penger eller kort. Når de hadde tiltrukket seg nok oppmerksomhet fra bartenderen, bestilte den fulle med sløret tale en øl. Den andre ba om et glass vann. Der de fikk servering, kvittet de seg diskret med ølen og forlot lokalet. Der det ble nekt, forlot de stedet rolig uten å krangle (Buvik & Baklien, 2012). Nedenfor forteller en av skuespillerne om en typisk «forestilling»:

Så går jeg til baren. Jeg sjangler. Jeg stopper gjerne opp litt på gulvet og sjekker lommene, for å kjenne etter om jeg har penger. Jeg fikler litt med det og går frem til bardisken. Jeg henvender meg litt til gjester i baren hvis det er noen der, eller jeg henvender meg til den edru jeg går sammen med. Jeg oppnår kontakt med bartender og spør hva det koster for en pils. Da snøvler jeg så mye at de må spørre flere ganger «Hva sa du?». Og da snøvler jeg igjen. Og så spør jeg den jeg er sammen med «Skal du ha noe?», og da svarer vedkommende «Nei, jeg tar et glass vann». Og så får jeg servering, og da trekker jeg meg unna hvis det er plass til det eller jeg gjør meg mye mer anonym.

Selv om ekte beruselse er det mest valide målet, er det ifølge alkoholloven *synlig* berusede gjester som skal nektes servering. Derfor er det synlige tegn på beruselse bartenderne skal respondere på, uavhengig av om den er ekte (jf. McKnight, 1991).

3.1.3 Testkjøp i Oslo sentrum i 2011–2013

Testkjøperne gikk sammen i par som jente/jente, gutt/gutt eller jente/gutt. Vi hadde like mange testkjøp med hver parkombinasjon. Testkjøpene ble gjennomført mellom kl. 22.30 og 03.00 to fredager og to lørdager i oktober 2011, 2012 og 2013. Det var en jevn fordeling av testkjøp på de ulike tidspunktene. Steder med bordsservering ble utelatt. Kun skjenkesteder i kategorien bar/pub eller nattklubb ble besøkt.

Det ble besluttet at målingene av overskjenking også skulle foregå i et kontrollområde. Hensikten var et ønske om å knytte eventuelle endringer i skjenkepraksis til de tiltakene som var implementert i SALUTT-området.

Ulike deler av byen ble vurdert som kontrollområde, og et sentralt, men avgrenset område ikke alt for langt fra SALUTT-området ble valgt som det beste alternativet. Det gir mulighet til å sammenlikne eventuelle endringer i SALUTT-området med hva som skjer i en del av byen som ikke har vært gjenstand for intervensjoner. Samtidig må det understrekes at ingen områder er fullt ut sammenliknbare med SALUTT-området, som jo ble valgt fordi politiet mente man der hadde de største utfordringene i Oslo sentrum, både når det gjaldt rusrelatert vold og profil på skjenkestedene.

I SALUTT-området besøkte vi totalt 19 serveringssteder i 2011. Ett år senere var noen stengt eller flyttet, og 17 steder ble besøkt. I 2013 var ytterligere to steder stengt, og det var kommet to nye steder, totalt ble 18 ulike steder besøkt. Tabellen nedenfor viser hvor mange utesteder som inngikk i de endelige analysene. Hvert serveringssted ble testet minst to ganger. I tillegg ble det utført testkjøp på tilsvarende måte og på samme tidspunkt i et kontrollområde i Oslo sentrum.

Tabell 2. Antall testkjøp i de ulike områdene.

	2011	2012	2013
SALUTT-området	39	47	41
Kontrollområdet	50	45	49
Antall testkjøp	89	92	90

Testkjøperne fikk utdelt lister over hvilke skjenkesteder som skulle besøkes. Dersom stedet hadde ordensvakt, var instruksjonen at de skulle framstå som litt beruset i køen og forbi vakta, men ikke så beruset at de ikke kom inn.

3.1.4 Registreringsskjema

For å få vite hvilke forhold som påvirket serveringsutfallet, brukte vi et registreringsskjema som ble utfyllt etter hvert kjøpsforsøk. Følgende variabler ble registrert; tidspunkt for testkjøpet, om utestedet hadde ordensvakt, om det var kø utenfor eller i baren, antall personer i lokalet og gjestenes beruselsesnivå, belysning, musikknivå, bartenders kjønn og omtrentlige alder, serveringsutfall og bartenders atferd. I skjemaet var det også et åpent felt der testkjøperne kunne registrere om det skjedde noe spesielt. Registreringsskjemaet bygger på et skjema utviklet av Graham, Bernards, Osgood og Wells (2006), og som senere er brukt i europeiske studier av Hughes mfl. (2012). Etter kjøpsforsøkene ble de fjorten variablene registrert og analysert i SPSS.

3.1.5 Promilletester

Prosjektet har i samarbeid med politiet gjennomført promilletester i SALUTT-området og i et kontrollområde i Oslo sentrum. På samme måte som for testkjøp var hensikten å studere om tiltakene i SALUTT-området hadde effekt på promillenivået i området. Sentrum politistasjon var ansvarlig for gjennomføringen, og fikk hjelp av skjenkekontrollører til det praktiske arbeidet.

Promilletestene foregikk ved fire ulike tidspunkt: februar 2012, september 2012, februar 2013 og september 2013. Ved hver testrunde ble det utført promilletester to lørdagskvelder/natt til søndag. De fleste testene ble gjort mellom klokka 24.00 og 04.00. Den første klokka 22.25 og den siste klokka 04.10. Totalt omfatter datamaterialet 4 199 promilletester.

Ved hver kontrollpost sto to politibetjenter og to skjenkekontrollører ved en parkert politibil. På bilen var det limt opp plakater med informasjon om promilletesten. Politibetjentene hadde hvert sitt alkometer, mens skjenkekontrollørene bidro med å fylle ut registreringsskjemaer og praktisk organisering av kø etc. I skjemaet ble følgende registrert: dato, sted, tidspunkt, kjønn, fødselsår, hvor personen har vært (på vorspiel, på et utested i området, på et utested i et annet område), samt promille. Personer som sa at de ikke hadde drukket ble også bedt om å delta.

Det ble lagt vekt på at personene som ble bedt om å blåse, så langt det var mulig, skulle være et tilfeldig utvalg av dem som befant seg i området. I praksis fungerte det mer som en kombinasjon av selvseleksjon og bekvemmelighetsutvalg. Politibilene fungerte til en viss grad

som en magnet for nysgjerrige forbipasserende. I tillegg ble personer som passerte bilen bedt om å delta. Det var få som ikke ønsket å delta, og det var til tider kø av folk som ville testes. I etterkant fikk de som gjennomførte testene et spørreskjema der de kunne formidle sine erfaringer. Det så ut til å være enighet om at publikum med veldig høy promille unngikk kontrollpostene eller ikke fikk med seg at det skjedde noe, og på samme måte var det en del edru personer, for eksempel de som kom fra kino, som ikke var interessert i å blåse. Inntrykket var derfor at undersøkelsen ikke fanget opp de med høyest og de uten promille.

Representantene fra politiet poengterte at innsamlingen av promilletestene hadde vært et positivt møte med publikum. De opplevde at det var fint å møte publikum på denne måten, det var en hyggelig tone og det ble mange gode samtaler i løpet av testkveldene. I resultatdelen kommer vi tilbake til at promilletestene ikke nødvendigvis er et godt mål for skjenkepraksis, og derfor ikke en egnet metode i evalueringen av SALUTT.

3.1.6 Omfang av vold og ordensforstyrrelser

Et av SALUTT sine hovedmål er å redusere omfanget av vold og ordensforstyrrelser knyttet til utelivet. Politiets statistikk over anmeldte forbrytelser (STRASAK) gir oversikt over anmeldte lovbrudd. Men mye av politiets hverdag på nattetid i helgene består av å håndtere mindre alvorlige hendelser, ofte omtalt som ulike ordensforstyrrelser (Furøy, 2012). Disse blir ikke registrert i kriminalstatistikken. For å få et bedre bilde av virkeligheten, har vi derfor primært benyttet Politiets Operasjonslogg (PO) som datamateriale. Dette er en database med oversikt over alle hendelser som er registrert av politiet, enten via operasjonssentralen (henvendelser fra publikum) eller registret av politibetjenter på gatenivå.

Data fra PO er benyttet på to ulike måter. For det første har politiets representant i prosjektgruppa trukket ut hendelser som har skjedd innenfor SALUTT-området for oktober måned i årene 2009–2013. Tallene gir et bilde av omfanget av vold og ordensforstyrrelser, og kan bidra til å belyse en eventuell endring. I tillegg har vi studert PO-loggen for Fritjof Nansens Plass som ligger i SALUTT-området. Ved oppstarten av SALUTT høsten 2011 ble dette området definert av politiet som svært utsatt for vold og ordensforstyrrelser.

3.1.7 Publikumsundersøkelse

Ipsos MMI har på vegne av SALUTT gjennomført flere undersøkelser av representative utvalg av Oslos befolkning 18 år og eldre. Intensjonen var å vurdere i hvilken grad SALUTT har nådd målene om å øke trygghetsfølelsen i Oslo sentrum i helgene. Studien er gjennomført før SALUTT startet opp (januar 2012, N=1000) og er fulgt opp med nye målinger i henholdsvis januar 2013 (N=800) og 2014 (N=800). Det spørres om i hvilken grad folk

opplever at det er trygt å være ute på gata, om de har opplevd fyll og bråk, om man har latt være å gå ut på grunn av fyll og bråk. Andre spørsmål er knyttet erfaringer med overskjenking eller serveringsnekt. I resultatdelen argumenterer vi for at publikumsundersøkelsen ikke er et velegnet mål i evalueringen av SALUTT.

3.2 Prosessevalueringen: Metoder og datakilder

Prosessevalueringens metodiske tilnærming har vært preget av at intensjonen ikke bare var å observere og beskrive, men like mye å reflektere over hvorfor og hvordan. Fordi vi primært er ute etter mening, refleksjon og forståelse, bygger denne delen av evalueringen på kvalitative metoder. Som framhevet i Denzin & Lincoln (2000:3) innebærer kvalitativ forskning at fenomener fortolkes i lys av den mening aktørene tillegger dem. Viktige deler av datainnsamlingen har foregått uformelt, gjennom deltakelse og samtaler. På den måten har vi forsøkt å få til en evaluering som kunne «kle» den mangfoldige virksomheten som ble evaluert.

De viktigste datakildene for prosessevalueringen har vært deltakende observasjon og dokumentanalyse. Prosjektleder i SALUTT har hatt en bevisst holdning til at prosjektgruppas arbeid skal være gjennomsiktig. Det betyr at de dokumenterer det ukentlige arbeidet i form av rapporter fra de kontrollene SALUTT har hatt på utestedene i området, samt referater fra møtene i prosjektgruppa. Referatene distribueres til styringsgruppa og forskerne.

Vi har også gjennomført intervjuer. Et lengre intervju med SALUTT's prosjektleder våren 2014 gav kunnskap om utviklingen av prosjektet etter den første pilotfasen. Informasjon fra intervjuet er også brukt som illustrasjon av prosesser dokumentert gjennom observasjon og dokumentanalyse.

I tillegg har vi hatt en lang rekke feltsamtaler. Det er intervjuer som ikke er forhåndsavtalt, men som mer likner på dagligdagse prat. Intensjonen har vært en reell dialog der begge parter er kunnskaps og meningsproduserende (jf. Holstein & Gubrium, 2010).

3.2.1 Deltakende observasjon

En avgjørende datakilde har vært deltakende observasjon – på alle nivåer, og i stort omfang. Styrken i deltakende observasjon som datakilde, ligger i at man kan studere sosial praksis i de sammenhenger den naturlig forekommer. Observasjonene har foregått på arenaer der prosjektet har blitt diskutert og beslutninger om prosjektet er tatt. Observasjonen har i hovedsak vært fokusert på samhandling, det vil si at vi har observert med ørene, både hva aktørene sier, og hvordan de sier det. Det har representert en vanskelig balansegang der vi verken har vært den passive og «usynlige» fluen på veggen, eller den fullverdige deltakeren som også er

med i beslutningsprosessene. Observasjonsdata har blitt supplert med feltsamtaler og uformelle intervjuer, der sentrale aktører har forklart og utdypet det som har skjedd på beslutningsarenaene.

Den viktigste observasjonsarenaen har vært ulike møter der prosjektet har fått sin utforming. Arbeidsgruppa som la grunnlag for prosjektet, ble opprettet i 2011. Vi deltok i arbeidsgruppa som hadde flere møter i løpet av 2010 og 2011. Der ble premissene for prosjektet lagt og rammebetingelsene diskutert. Disse møtene kom i gang før prosjektet fikk sitt navn og før prosjektleder ble ansatt. Deltakelsen på disse møtene var nyttig for å forstå de ulike aktørenes forventninger til prosjektet, gruppesammensetningen og dynamikken i gruppa. Møtene ble også et utgangspunkt for å opprette kontakt med sentrale aktører i prosjektet. Feltsamtaler med samarbeidspartnerne var viktige for å kartlegge de ulike aktørenes hensikter, prioriteringer og forventninger. Arbeidsgruppa bestod inntil prosjektleder ble ansatt i november 2011.

Den nyansatte prosjektlederen startet raskt med ukentlige møter for prosjektgruppa. Vi deltok på en rekke av disse møtene det første året, og fulgte møtene i prosjektgruppa i hele prosjektperioden. Deltakelsen gav et godt innblikk i prosjektets utvikling, både når det gjaldt diskusjonen om iverksetting av tiltak, fremdrift, kommunikasjon og samarbeid. I tillegg deltok vi da de første kursene for bartendere ble utformet og gjennomført, og fikk innblikk i hvordan prosjektgruppa rekrutterte deltakere, gjennomførte kursene, samt den interne evalueringen av kursene i etterkant.

På prosjektgruppemøtene fikk vi også innblikk i hvilke barrierer prosjektgruppa møtte underveis, hvilke saker de prioriterte og hvordan samarbeidet mellom aktørene artet seg. Deltakelse på møtene gjorde at vi ble godt kjent med medlemmene og det fant sted en rekke feltsamtaler og uformelle intervjuer i løpet av prosjektperioden. I tillegg deltok vi sammen med medlemmene i prosjektgruppa på en konferanse i utlandet, som medførte mer uformelle samtaler og sosialt samvær. Slik nærhet innebærer også en fare for metodologiske skjevheter. Det kommer vi tilbake til.

Evalueringsoppdraget innebar at vi skulle gi prosjektgruppa tilbakemeldinger i løpet av prosjektperioden. Tilbakemeldinger som ble gitt på flere av prosjektgruppemøtene, på styringsgruppemøtene og i mer uformelle sammenhenger, var ofte et resultat av at andre spurte om vår vurdering av ulike problemstillinger. I tillegg ble mer formelle underveisformidlinger levert i skriftlig form.

Styringsgruppa for prosjektet ble opprettet tidlig i 2011, og vi ble invitert til å delta på styringsgruppemøtene. Der ble det tatt viktige beslutninger om prosjektet, og ulike problemstillinger løftet til et mer overordnet nivå. Deltakelse på styringsgruppemøtene ga

informasjon om hvordan samarbeidet mellom aktørene fungerte, hvilke bremseklosser som ble opplevd som vanskelige og hvordan de ulike deltakerne kommuniserte og diskuterte.

I samarbeid med Politidirektoratet arrangerte Helsedirektoratet et tredagerskurs for politiet i november 2011. Der deltok omtrent 75 representanter fra en rekke av politidistriktenes ordensavdelinger. Hensikten var å kurse nøkkelpersoner i metoden Ansvarsfull alkoholservering slik at de kunne spre kunnskapen i sine kommuner. Kurset hadde en rekke deltakere fra Sentrum politistasjon. Vår egen deltakelse var nyttig for å få innblikk i tema og handlingsrelevans, samtidig som feltsamtaler med deltakerne var viktig for å forstå deres opplevelse av kursets innhold og nytteverdi.

Da prosjektgruppa begynte å implementere tiltak fulgte vi prosessene som førte til hvilke tiltak som ble valgt, og hvordan implementeringen fungerte i praksis. Et sentralt tiltak var kompetanseheving. Vi deltok på to kurs for bransjen våren 2013. Deltakelsen var viktig for å få innblikk i kursets innhold og hvem som deltok, mens feltsamtaler med kursdeltakerne var viktige for å forstå hvordan de opplevde nytteverdien. Prosjektgruppa var samtidig interessert i å få tilbakemelding på hvilke deler av kurset som fungerte godt/mindre godt.

En forsker deltok også da medlemmer fra prosjektgruppa var ute i dialog med utestedene på nattetid. Det ga innblikk i hvordan den dialogbaserte kontrollen fungerte i praksis, hvilke eventuelle avvik som ble reagert på og hvordan samtalene mellom kontrollørene og representanter fra utestedene foregikk. Samtidig ga observasjonen et godt grunnlag for kunnskap om utelivskonteksten som møtte prosjektet.

Oppsummert har observasjon, feltsamtaler og intervjuer gitt et godt innblikk i prosjektets fremdrift og prosess. Vi har vært vitne til engasjement, utfordringer, suksesshistorier, frustrasjoner, entusiasme og skuffelse. Ved å følge prosjektet tett mener vi å ha et godt grunnlag for å vurdere implementeringen av tiltakene og prosjektets utvikling.

3.2.2 Dokumentanalyse

Vi har også gått gjennom en rekke skriftlige dokumenter: prosjektbeskrivelser, informasjonsbrev, møtoreferat, milepælsplaner, prosjektgruppas notater og oppsummeringer, risikostyringsdokumenter, kursevalueringer, observasjonsrapporter fra kontrollører og politiet, samt e-poster og medieoppslag er brukt som datamateriale. Samlet gir dette et godt innblikk i dynamikken og fremdriften i prosjektet.

Prosjektbeskrivelsen som ble utarbeidet før oppstart, gir en konkret oversikt over prosjektets hovedmål, delmål og planlagte tiltak/intervensjoner. Oversikt over prosjektgruppas møter gir kunnskap om hyppighet og fremdrift, mens referatene fra møtene forteller hvor

prosjektgruppa har plassert sitt fokus. I tillegg har vi gjennomgått dokumenter (milepælsplaner og risikostyringsdokumenter) som prosjektledelsen har lagt frem for styringsgruppa. Dokumentene gir innblikk i hvilke barrierer prosjektgruppa har møtt underveis, samt utviklingen i implementeringen av tiltakene. Referatene fra styringsgruppemøtene gir kunnskap om sakene som har vært behandlet og gir samtidig en dokumentasjon på viktige beslutninger som er fattet.

Prosjektgruppa har foretatt en intern evaluering av kursene basert på skjemaer fra kursdeltakerne. De sier noe om hvordan de har opplevd kursene og nytteverdien. Samtidig utformet prosjektgruppa et oppsummeringsnotat fra kursene etter det første semesteret.

SALUTT har sine egne kontrollører tilknyttet prosjektet. Etter hver helg har de og politiet levert observasjonsrapporter til prosjektgruppa. Rapportene gir en oversikt over tilstanden på utestedene i prosjektområdet, hvilke hendelser eller avvik som har oppstått og hvordan disse er blitt håndtert. Dokumentene gir informasjon om hyppigheten av kontroller, hva kontrollørene og politiet har fokusert på og hvordan eventuelle avvik er blitt håndtert.

Næringsetaten gjennomførte observasjonsstudier i prosjektområdet i perioden 2011–2013. Disse er oppsummert i skriftlige rapporter, men ble vurdert uegnet som datamateriale i evalueringen da observasjonene var tilfeldig utført uten entydig fokus.

3.3 Mange spørsmål, mange datakilder og mange metoder

Som metodegjennomgangen viser, har vi mange spørsmål vi ønsker å besvare, og vi bruker ulike metoder og mange datakilder. Metodetriangulering er relativt uvanlig i internasjonale evalueringstudier av forebyggende tiltak rettet mot utelivsbransjen. Likevel finnes erfaringer som viser at det kan være nyttig å kombinere ulike evalueringsmodeller (Rossow, Storrø, Baklien & Pape, 2011). I Norge har vi kombinert kvalitative og kvantitative tilnæringer i evalueringene av Ansvarlig vertskap i Trondheim og i Bergen (Buvik & Baklien, 2006, Lauritzen & Baklien, 2007, Rossow & Baklien, 2011). Som vi har vært inne på kan forebyggende prosjekter være komplekse, og inkludere flere strategier og aktører. Det er liten tvil om at evalueringer av en slik kompleks virkelighet har nytte av bruk av ulike datainnsamlingsmetoder. Kelle (2001) og Moran-Ellis mfl. (2006) viser også hvordan triangulering kan være nødvendig i studier av sammensatte eller komplekse fenomener.

Å kombinere ulike metodiske tilnæringer i en studie innebærer ofte at de følger sekvensielt etter hverandre, kvalitative metoder brukes til å utdype funnene i kvantitative data eller omvendt. I evalueringen av SALUTT er de to tilnærmingene brukt samtidig (jf. Morse, 2003). Integrasjon av prosess- og effektevaluering på denne måten er for øvrig tidligere både gjort i

større norske (Baklien mfl., 2007) og i amerikanske studier med randomiserte, kontrollerte forsøk (se f.eks. Strange mfl., 2006).

3.4 Valg av forskerrolle

Vi har valgt en forskerrolle der vi har vært tett på både aktører og prosesser. Som det er redegjort for blant annet hos Holmila og medarbeidere (2008) er det mange forskerroller å velge mellom i evalueringsprosjekter som dette, og det er ikke alltid opplagt hvilken tilnærming som egner seg best.

I evalueringen av SALUTT har vi valgt en posisjon som er fjern fra den distanserte «flua på veggen» (jf. Baklien 2000:73). En veggflue er for øvrig ikke særlig egnet hvis forståelse og innsikt er en del av målet med forskningen. Samtidig har vi unngått den andre ytterligheten der forskerne blir veiledere og en del av prosjektet. For eksempel har vi vært tydelige på at vår tilstedeværelse i styringsgruppa og prosjektgruppa har vært som observatører og ikke som medlemmer eller med-beslutningstakere. Vi har ikke vært aksjonsforskere, og heller ikke det Holmila og medarbeidere kaller «researcher-as-designer» (2008:417).

Den mellomposisjonen vi har valgt, innebærer både metodologiske styrker og svakheter. Styrken ligger i at nærheten til aktørene gir gode data på detaljnivå. Svakheten dreier seg om at vi kan bli farget av aktørenes egne virkelighetsoppfatninger. Her, som i kanskje de fleste andre prosjekter som evalueres, blir tiltakene iverksatt av personer som har både entusiasme og tro på de de holder på med. Samværet med dem gir ikke bare data, det kan også resultere både i lojalitetskonflikter og i forskningsmessige skjevheter der data tolkes mer positivt enn det er grunnlag for. Men som Fossåskaret uttrykker det (1997:263): «Ideelt sett kan ikkje forskaren prute på faglege krav fordi han ønskjer å ha det greitt med den han samhandlar med som observatør eller deltakande observatør».

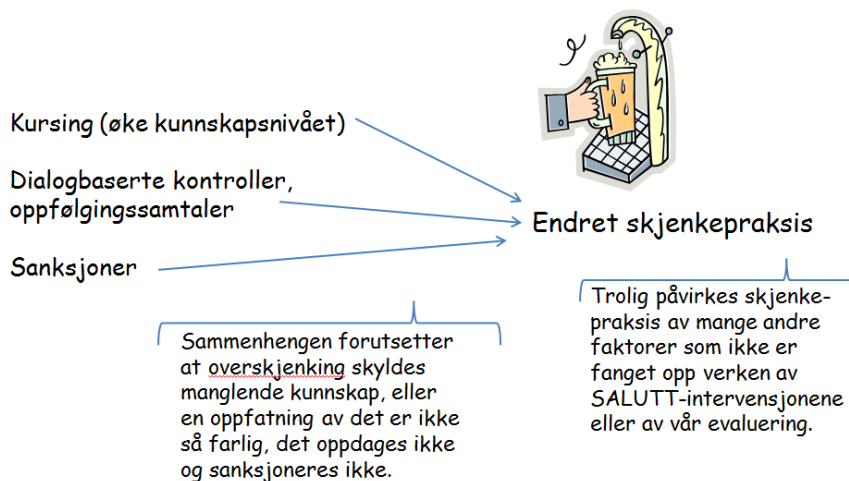
Både i datainnsamlingen og i analysen har vi hatt en bevissthet om denne faren. For å forebygge at den virkeligheten vi beskriver blir farget av iverksetternes perspektiv, har vi utnyttet det at vi har vært to forskere på prosjektet til å reflektere over prosesser og tiltak i SALUTT. Vi har også knyttet data og resultater opp mot hva vi og andre har funnet i andre evalueringer av tilsvarende prosjekter.

4 Resultater – effektevalueringen

4.1 Endret serveringspraksis

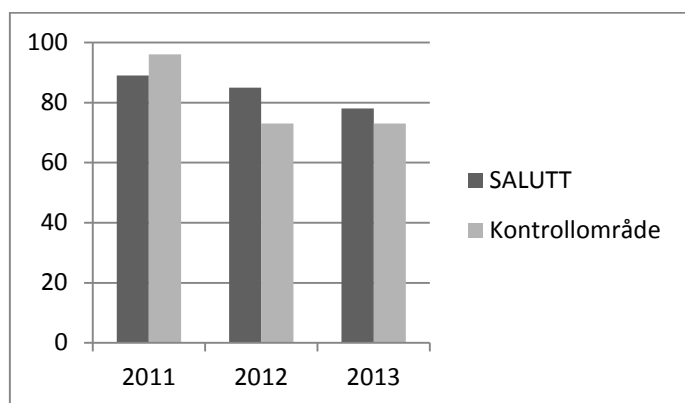
Et av hovedmålene til SALUTT var å redusere overskjenking. Tiltakene for å oppnå dette målet er kursing av bartendere, dialogbaserte kontroller og oppfølgingsamtaler. Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom intervensjonene og endring i skjenkepraksis. Som figuren antyder, må flere viktige forutsetninger oppfylles for at de nevnte intervensjonene skal kunne påvirke skjenkepraksis.

Figur 5. Sammenhengen mellom intervensjoner og skjenkepraksis.



Skjenkepraksisen er målt ved hjelp av testkjøp, både i SALUTT-området og i kontrollområdet. Vi har vært inne på at ingen områder er fullt ut sammenliknbare med SALUTT-området, som jo ble valgt fordi det hadde de største problemene i Oslo sentrum. Figur 6 viser resultatene av testkjøpene.

Figur 6. Andel testkjøp som endte med servering i SALUTT-området og kontrollområdet 2011–2013. Prosent.



Figuren viser at andelen som har fått servering har gått ned i begge områdene. Det vil si at det har blitt større sjanse for serveringsnekt ved serveringsstedene. Nedgangen i kontrollområdet er statistisk signifikant ($X^2=0,939$, $p=.004$), men ikke nedgangen i SALUTT-området ($X^2=2,101$, $p=.350$). Det kan tenkes at resultatene ville blitt statistisk signifikante hvis det hadde vært gjennomført flere testkjøp i SALUTT-området. Dette betyr at den observerte nedgangen i SALUTT-området kan skyldes tilfeldigheter.

Oslo er en liten by, og det tar under ti minutter å gå fra det ene området til det andre. Hvis vi ser på områdene sammen kan vi observere en nedgang i andelen som fikk servering fra 93 % i 2011 til 76 % i 2013. Vi finner med andre ord en reduksjon på 17 prosentpoeng i løpet av to år i andelen kjøpforsøk som ender med at den «berusede» skuespilleren får kjøpt en øl. Nedgangen er statistisk signifikant ($p<0,01$). Vi kan imidlertid ikke med sikkerhet knytte nedgangen til de implementerte tiltakene.

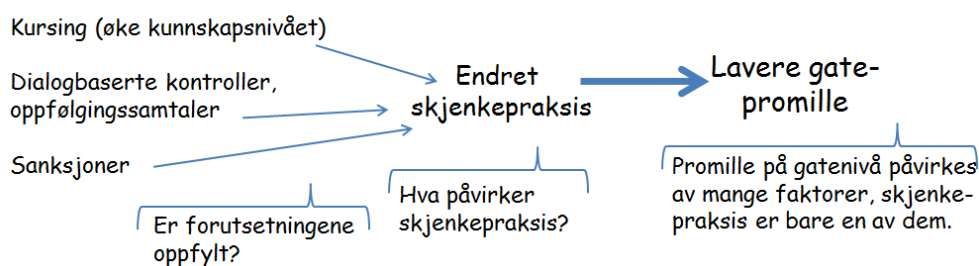
Etter en prosjektperiode på to år ender fremdeles tre av fire testkjøp med servering. Det er imidlertid viktig å minne om at resultatet er resultater av konstruerte testsituasjoner, som riktignok oppleves som virkelig av bartender. Resultatene viser at det skal mye til for serveringsnekt på grunn av beruselse. Resultatet innebærer imidlertid ikke at vi kan si noe om omfanget av overskjenking i Oslo. Vi vet ikke, og vil neppe få vite, hvor stor del av gjestene på Oslos utesteder som framstår som like påvirket som våre testkjøpere når de kommer fram til disken. Testkjøperne rapporterte om til dels store forskjeller mellom skjenkestedene de besøkte. På noen var beruselsesnivået høyt. Der kunne mye tyde på at testkjøperen slett ikke var den første som ble overskjenket i løpet av kvelden. Andre steder skilte testkjøperen seg ut ved å framstå som langt mer beruset enn øvrige gjester.

Det må også advares mot generalisering av funnene. Totalt er det omtrent 700 skjenkesteder i Oslo sentrum. Studien gir ikke grunnlag for å si noe generelt om andelen overskjenking på alle disse utestedene.

4.2 Promillenivået på gateplan

Er det mulig å redusere promillenivået på gateplan dersom skjenkepraksis endres? En slik reduksjon vil være avhengig av en holdnings- og atferdsendring blant bartendere. Det er imidlertid mange faktorer som påvirker promillenivået på gateplan, for eksempel hvor mye folk har drukket før de går ut på byen. En reduksjon av promillenivået er et krevende prosjekt, og var ikke en del av SALUTT's målsetting. Kanskje kan man tenke seg at dersom det blir vanskelig å komme inn på utesteder for de som er for fulle, samt at utestedenes gjester aldri tillates å bli åpenbart påvirket, vil det kunne senke promillenivået på gaten. Men en slik årsakskjede er lang, og vil trolig ta tid å etablere. Promilletestene er derfor ikke godt egnet til å måle skjenkepraksisen. Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom implementerte tiltak og promillenivået på gateplan.

Figur 7. Sammenhengen mellom intervensjoner og promillenivå.



Det kan altså diskuteres om promillenivået blant gjester i utelivet er et velegnet mål i evalueringen av SALUTT. Med tanke på de implementerte tiltakene, er det vanskelig å anta at de kan redusere det generelle promillenivået. Opplæring av bartendere og politiets tilstedeværelse kan neppe redusere promillen blant publikum, i hvert fall ikke i løpet av en så kort periode. Derfor, og uavhengig av SALUTT, er dette målet lite egnet i evalueringen.

Promilletester av publikum gir likevel et interessant innblikk i publikums beruselsesnivå. Totalt er det gjennomført 4199 tester i løpet av en toårsperiode. To tredjedeler av de som ble testet var menn. Nesten 40 % var under 25 år og i overkant av 30 % var i aldersgruppa 25–29 år. Kun 8 % var over 40 år.

Gjennomsnittspromillen var 0,77. Menn hadde gjennomsnittlig høyere promille (0,80) enn kvinner (0,70). I underkant av ti prosent hadde ikke promille. Resultatene likner mye på det Müller, Sundin & Ramstedt (2014) nylig fant i en liknende studie i Stockholm. Der var gjennomsnittspromillen 0,77 for menn og 0,70 for kvinner. I den svenske studien var det imidlertid bare 3 % som ikke hadde drukket i det hele tatt.

Tabell 3. Oversikt over gjennomsnittspromillen i de to områdene.

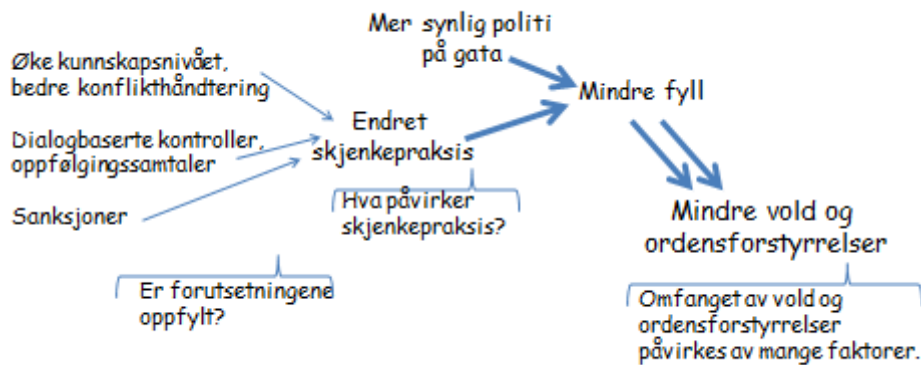
Tidspunkt	SALUTT-område	Kontrollområde
Februar 2012	0,72	0,79
September 2012	0,80	0,72
Februar 2013	0,80	0,66
September 2013	0,91	0,84

Ut fra tabellen kan det se ut til å ha vært en økning i gjennomsnittspromillen i SALUTT-området, noe som kan skyldes tilfeldigheter. Kontrollpostene i begge områdene er gjennomfartsområder, det vil si at personene som testes kan være på vei til eller fra et annet sted. Det er ikke gitt at promillen som måles er knyttet til utestedene i området. Designet på studien er med andre ord ikke godt egnet til å måle promillenivået i to isolerte områder av byen. Samtidig vil målingene kunne være påvirket av spesielle hendelser, at det for eksempel har vært et stort arrangement i sentrum, noe som kan føre til flere gjester med høyere promille.

4.3 Vold og ordensforstyrrelser

Mesteparten av volden i Oslo sentrum skjer i tilknytning til serveringssteder, og en svært høy andel av volden knyttes til beruselse både hos offer og gjerningsperson (Grytdal & Meland, 2011). SALUTT-området ble definert av politiet som et område med mye vold og ordensforstyrrelser. Et av hovedmålene var å redusere omfanget av slike hendelser. Figur 8 indikerer at det er en rekke forhold må ligge til rette for at de implementerte tiltakene skal kunne redusere omfanget av vold og ordensforstyrrelser.

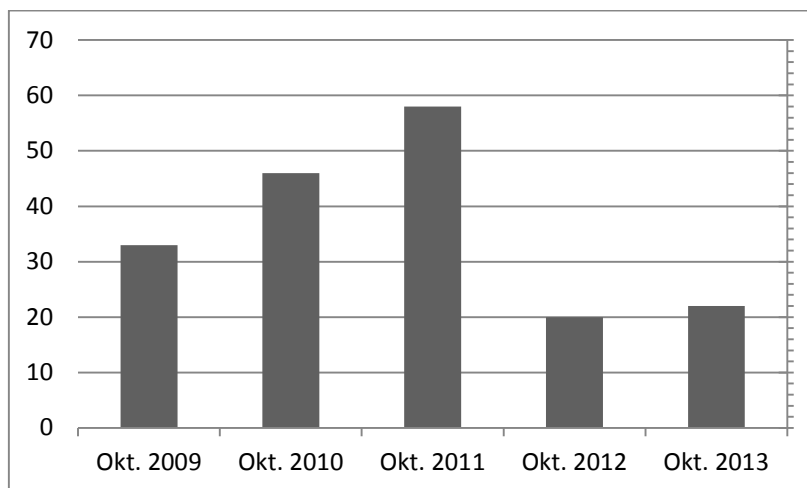
Figur 8. Sammenhenger mellom intervensjoner og vold/ordensforstyrrelser.



Tall fra Sentrum politistasjon viser en nedgang i registrerte voldsepisoder i Sentrum politikrets på 26 prosentpoeng fra 2012 til 2013. I 2013 ble det registrert 203 alvorlige voldshendelser i straffesaksregisteret (STRASAK), det laveste antallet som er blitt registrert de siste fem årene. Den største nedgangen i alvorlige voldsepisoder har skjedd natt til lørdag og natt til søndag, med en reduksjon på hele 35 %. Politiet sier selv at dette er resultat av flere suksessfaktorer. De har jobbet mer kunnskapsrettet med helgeplanlegging, de har hatt ukentlige møter og tett løpende samhandling med en rekke andre etater, de har stengt problemsteder og de har jobbet med SALUTT-prosjektet.

Det ser altså ut til at volden er redusert i Oslo sentrum, og vi ser at politiet selv opplyser at SALUTT er en av flere «årsaker» til dette. Samtidig vet vi at STRASAK kun inneholder forhold som er anmeldt til politiet. Det vil si at mange hendelser, som for eksempel ordensforstyrrelser, ikke nødvendigvis inngår. For å få et bedre innblikk i omfanget av vold og ordensforstyrrelser kan vi se på registrerte hendelser i Politiets Operasjonslogg (PO).

Figur 9. Antall saker med vold og ordensforstyrrelser i SALUTT-området i oktober måned, ulike år.

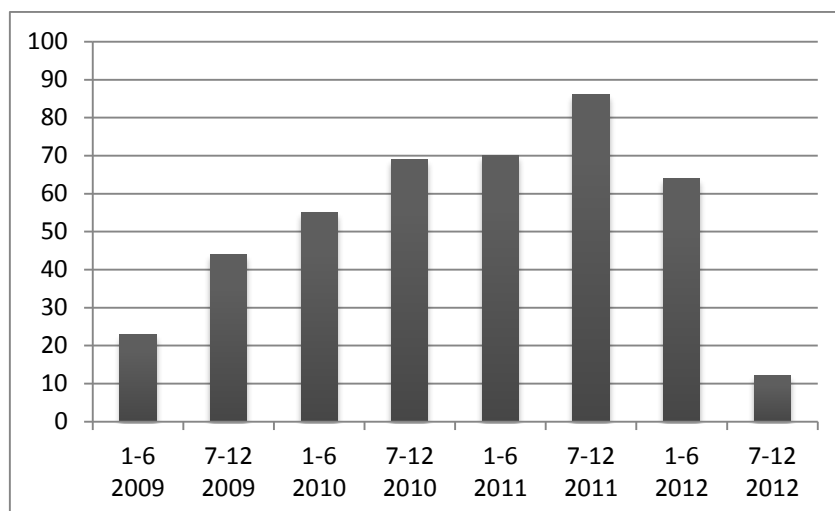


Som det framgår av figuren ser ut til å være registrert en nedgang i vold og ordensforstyrrelser i PO etter at SALUTT startet opp i november 2011. I følge en situasjonsrapport fra politiet ansees sentrumsområdet sett under ett, å ha endret seg til det bedre. Det kan altså se ut til at det har vært en nedgang i omfanget av vold og ordensforstyrrelser i Oslo sentrum generelt, ikke bare i SALUTT-området. Politiets statistikk over anmeldte forbrytelser viser en generell nedgang i vold på landsbasis. Det har vært en nedgang i legemsbeskadigelser på 17,2 % de siste fem årene. Antall anmeldelser i 2013 var lavere enn i 2012, og lavere enn i en femårsperiode (Politidirektoratet). Tall fra Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse viser også en signifikant nedgang i andelen som oppgir å ha blitt utsatt for vold (ssb.no). Nedgangen av volden i Oslo sentrum er altså en del av en generell nedgang i volden på landsbasis.

Samtidig må vi spørre om endringen skyldes de implementerte tiltakene, eller om nedgangen kan forklares av andre forhold. Det er i denne sammenheng viktig å ha lokalkunnskap om konteksten tiltakene implementeres i. SALUTT-området ble valgt som prosjektområde nettopp fordi det var mye vold og ordensforstyrrelser der. Dette var spesielt knyttet til to utesteder ved Fritjof Nansens plass. Disse opptok mye av politiets kapasitet på nattestid i helgene, og Sentrum politistasjon arbeidet aktivt for å gjøre noe med problemet. Politiet stengte stedene henholdsvis 1. januar og 1. juli 2012. Dette skjedde uavhengig av tiltakene fra SALUTT. En politibetjent uttaler: «For å være helt ærlig, så trakk jeg en lettelsens sukk når begge disse to (utestedene) gikk ned for telling ganske kjapt». En annen sier: «Så det mest effektive er å gå på drifta og trekke opp problemet ved rota og få fjernet utestedet».

Som det framgår av figuren nedenfor gikk omfanget av vold og ordensforstyrrelser på Fritjof Nansens plass ned etter at de to utestedene ble stengt.

Figur 10. Omfanget av vold og ordensforstyrrelser på Fritjof Nansens plass 2009–2012. Antall saker.

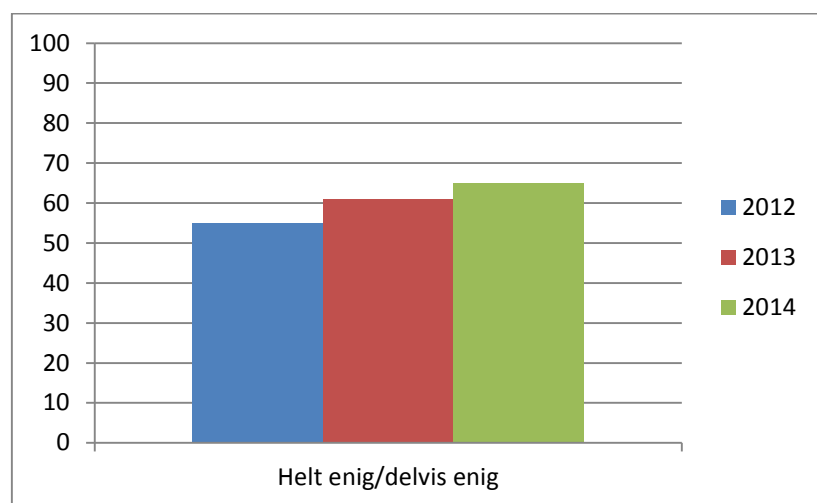


Stenging av problemsteder ser med andre ord ut til å redusere omfanget av vold og ordensforstyrrelser. Noe prosjektleder bekrefter: «*Vi kan jobbe oss i hjel på overskjenkingsproblematikken, men det å sanere er mye mer effektivt*». Det er altså viktig å huske at den observerte nedgangen av vold og ordensforstyrrelser i SALUTT-området også kan forklares av andre forhold enn de implementerte tiltakene.

4.4 Publikums opplevelse av trygghet

Økt trygghetsfølelse på byen til Oslos befolkning var et av hovedmålene til SALUTT. Målet indikerer et ønske om å øke trygghetsfølelsen for hele befolkningen, ikke bare for dem som ferdes i SALUTT-området. Trygghetsfølelsen er målt ved hjelp av en spørreundersøkelse til et representativt utvalg av Oslos befolkning. Den retter seg mot problemstillinger som opplevd trygghetsfølelse og erfaringer med ulike hendelser som overskjenking og serveringsnekt.

Figur 11. Andelen som er helt eller delvis enig i at det er trygt å oppholde seg på gata i Oslo sentrum. Prosent.



Som det framgår av figur 11 var 55 % av respondentene i 2012 helt eller delvis enige at det er trygt å være ute på gata i Oslo sentrum. To år etter var denne andelen steget til 65 %.

I 2014 svarer 65 % av de som har vært ute på byen mer enn en gang det siste året at de har opplevd fyll og bråk. Den tilsvarende andelen i 2012 var 70 %. Det ser altså ut til å være en liten reduksjon i andelen som har opplevd fyll og bråk de siste to årene.

Undersøkelsen har også spørsmål om publikums erfaringer med overskjenking og serveringsnekt. I 2012 svarer 58 % av respondentene at de har sett andre blitt nektet adgang til

serveringssteder fordi de var for beruset, mens bare 7 % har opplevd dette selv. De tilsvarende tallene for 2014 er 63 % og 10 %. Forskjellen mellom årene er ikke betydelige. Tilsvarende oppgir 30 % både i 2012 og i 2014 at de har blitt servert alkohol når de har kjent seg tydelig beruset, mens kun 5–6 % oppgir å ha blitt nektet alkoholserving.

Det kan imidlertid diskuteres om det var et realistisk mål for SALUTT å øke trygghetsfølelsen i Oslo sentrum. Ved hjelp av de iverksatte tiltakene er det neppe mulig å måle dette ved hjelp av en surveyundersøkelse i et utvalg av byens befolkning. Samtidig kan SALUTT sin mediestrategi ha virket inn på opplevelsen av trygghet. Prosjektleder er enig i at SALUTT ikke kan ta æren for at det ser ut til at trygghetsfølelsen har økt, men at de har bidratt til en kulturendring på noen av utestedene.

4.5 Oppsummering om måloppnåelse

SALUTT hadde som hovedmål å redusere og forebygge overskjenking, vold og ordensforstyrrelser, samt gi økt trygghetsfølelse på byen til Oslos befolkning.

I løpet av en toårsperiode er overskjenkingen redusert med 17 prosentpoeng. Det kan betraktes som en betydelig nedgang tatt i betraktning at perioden er så pass kort. Ettersom nedgangen i SALUTT-området ikke var statistisk signifikant, er det usikkert om de implementerte tiltakene har påvirket skjenkepraksisen. Våre data viser ikke en forskjell mellom SALUTT-området og kontrollområdet. Årsaken kan være at områdene ligger relativt tett, og at det ikke er mulig å avgrense effektene av tiltak til et lite område av Oslo.

Det har vært en nedgang i omfanget av vold og ordensforstyrrelser både i Oslo sentrum generelt og i SALUTT-området, en tendens vi også ser på landsbasis³. I tillegg hevder representanter fra politiet at området er blitt roligere og at det er færre problemer der. Det er nærliggende å tro at politiets tilstedeværelse kan ha hatt effekt på omfanget av vold og ordensforstyrrelser. Samtidig er det viktig å se på andre forhold som kan ha hatt betydning. Blant annet ble tre sentrale serveringssteder stengt i løpet av perioden. Dette skjedde uavhengig av SALUTT.

SALUTT ønsket å øke trygghetsfølelsen i Oslo sentrum. Dette kan betraktes som et relativt ambisiøst mål med tanke på de implementerte tiltakene. Det ser ut til at andelen som føler seg helt eller delvis trygge på byen har økt fra 55 % til 65 %, og at andelen som har opplevd vold og ordensforstyrrelser er redusert fra 70 % til 65 %. Det er ikke mulig å koble endringene i opplevd trygghetsfølelse i Oslo sentrum til tiltakene som er implementert i SALUTT-området.

³ <http://www.ssb.no/vold>

Oppsummert ser det ut til at en rekke ulike datakilder peker i samme retning. Det har blitt vanskeligere å få servering når man fremstår som beruset og det er mindre vold i Oslo sentrum. Det er ikke mulig å isolert sett peke på årsakene til dette. Trolig skyldes dette en rekke forhold der SALUTT inngår som en av dem. Helsedirektoratet har hatt økt fokus på Ansvarlig servering, temaet har blitt debattert blant politikere, saken har fått stor medieoppmerksomhet og politiet har jobbet systematisk og målrettet mot problematikken.

5 Resultater – prosessevalueringen

En iverksettelsesprosess har mange dimensjoner og elementer. Damschroder, Aron, Keith & Kirsh (2009) anbefaler å begynne analysen med å beskrive intervensjonene og virkemidlene. Deretter peker de på betydningen av den implementerende organisasjonen og hvordan den skaper rammebetingelser som hemmer eller fremmer iverksettingen. SALUTT bygger på en antagelse om at hvis man 1) styrker samarbeidet, 2) skolerer de ulike aktørene, 3) bygger opp en dialogbasert kontakt med utestedene, samt 4) styrker kontrollen og sanksjonene, så vil det føre til mindre overskjenking og mindre rusrelatert vold og ordensforstyrrelser. Å styrke samarbeidet mellom kommunen, politiet og utelivsbransjen, er både et virkemiddel og et mål. Her støtte SALUTT på noen utfordringer, særlig i den første fasen.

5.1 Samarbeid med politiet

I de første planene for det som skulle bli SALUTT la Helsedirektoratet opp til at politiet skulle ha en viktig rolle i samarbeidet. I tilsvarende prosjekter i Norge, ser det ut til at det har vært politiet som har vært hovedaktøren. Både i Trondheim, Bergen og i nedre Glomma-regionen (MAKS samarbeidet) har politiets innsats vært betydelig i det forebyggende arbeidet rettet mot utelivsbransjen. Som vi har sett foran, kan mye tyde på at Næringsetaten i Oslo og politiet ikke helt hadde samme virkelighetsoppfatning ved prosjektstart. Næringsetaten mente at de drev en streng og målrettet skjenkekontroll som avdekket få overtredelser og førte til enda færre inndragninger. Politiet beskrev nattelivet i sentrum som «en orgie av fyll, spy og blod». Politiet hadde nok også et ønske om at kommunen skulle forplikte seg mer, med raskere og tydelige sanksjoner. Eksempelvis klaget en politibetjent vi snakket med, over at inndragningssaker tok for lang tid og at det skapte problemer både for politiet og andre:

Beslutningen om inndragning ligger til bystyret, og det burde ikke være sånn. Og vi har ett eksempel på det, et ordentlig møkkasted. Og vi dokumenterer at sånn og sånn skjer, Skatt Øst har vært med oss og kjørt kontroller og funnet ut at cover charge og alt trekkes unna, Næringsetaten gjør sin jobb og beslutter at her skal vi gå for inndragning. Det sendes til bystyret på våren, og stedet får ingen inndragning før nærmere jul. Saken blir bare av en eller annen grunn liggende hos bystyret, det skjer ingen ting, og de får lov til å fortsette driften sin og dra ut penger hele veien. Og skape problemer for politiet og alle andre. Det er frustrerende.

Politiets utålmodighet må her sees i lys av de selv kan stenge et utested på dagen når de oppdager ulovligheter. Dette har også skjedd innenfor SALUTT sitt prosjektområde, og

resultatet har vært merkbart når det gjelder omfanget av rusrelatert vold og ordensforstyrrelser. Som prosjektleder uttrykker det: «*Den store effekten som virkelig slår ut på alle statistikker som et jordskjelv, det er å stenge ver stingstedene*».

Et sentralt virkemiddel i SALUTT skulle være mer synlig politi i prosjektområdet og inne på stedene for å skape et tryggere miljø på og utenfor skjenkestedene, samt forebygge vold og ordensforstyrrelser. I utgangspunktet var det meningen at Oslo politidistrikt skulle bidra med to politibetjenter natt til lørdag og natt til søndag. Politiet klarte ikke å oppfylle forventningen – særlig i den første fasen. Det var i perioder ikke noe politiinnsats i området, og til tider kun én av nettene, eller bare noen få timer. Politibetjentene opplevde også å «bli spist opp» av andre oppdrag. Ledelsen i SALUTT var også misfornøyd med at en del av politibetjentene som arbeidet i området ikke hadde gjennomgått aktuelle opplæring.

Enkeltpersoner ved Sentrum politistasjon har imidlertid gjort en stor innsats for prosjektet. Etterretningsgruppa har blant annet arbeidet målrettet med utesteder i SALUTT-området, ut over det som har vært politiets mandat i prosjektet. Etterretningsgruppas lokale kjennskap til utelivet har også vært viktig for utviklingen av SALUTT.

I pilotfasen var det likevel et tema på atskillige møter, både i styrings- og prosjektgruppa at politiets innsats ikke svarte til forventningene. Politiets koordinator var en aktiv og tilstedeværende deltaker, men det ble ikke fulgt opp på det operative planet. En konsekvens var at prosjektet holdt igjen på den øvrige innsatsen i prosjektområdet. Dette bygget på en vurdering av at de aktuelle utestedene allerede klaget på at kontrollen og at oppfølgingen ble så tett at det kunne føre til konkurransevridning i forhold til utesteder som ikke var berørt av SALUTT. Den 22. februar 2013 hadde Aftenposten et oppslag med overskriften «*Skjenker mindre, taper penger*». Der forteller innehaver og bartender på ett av skjenkestedene at prosjektet har hatt store konsekvenser for dem. I følge innehaveren hadde de en omsetningssvikt på 14 % i desember 2012, og 10 % måneden før. Tendensen har fortsatt etter jul, forteller han til Aftenposten:

Jeg har hørt om kunder som er blitt nektet servering hos oss, og så går videre og får både to og tre øl andre steder. De behøver ikke gå lenger enn til Karl Johan eller Aker Brygge. Resultatet er at de ikke kommer tilbake hit neste gang de går ut.

Han mener også at selv om de etter hans vurdering har hatt god kontroll på skjenkingen, innebærer SALUTT at de må stoppe serveringen tidligere: «*Det skaper mye diskusjoner mellom ansatte og gjester. Gjestene mener vi tar feil når vi sier at de må gå*». Likevel presiserer han at han ønsker prosjektet velkommen:

Dette hjelper kanskje oss i utelivsbransjen til å bli flinkere, men et slikt prosjekt må ikke ha et så snevert område. Prosjektet burde omfatte hele sentrum, inkludert Bogstadveien, Grünerløkka, Grønland og Aker Brygge.

Prosjektledelsen betraktet politiets innsats som et tilbud til utestedene, og når dette ikke ble realisert som forventet, førte det til at balansen mellom det som kunne oppleves som positive og negative sider ved prosjektet ble forrykket. Prosjektlederen beskriver det slik:

Vi måtte bremse litt, for dette var nybrottsarbeid. Utestedene klagde allerede på høyt trykk. De syntes at det var konkurransevridning, og begynte å se nedgang i omsetning. Og så har vi jo hele tiden solgt inn at dere skal nesten få deres private politi, fordi vi trodde at det som skulle komme. Slik har dette prosjektet også en oppside. Men den oppsiden kom ikke. Vi kan ikke bare overkjøre en bransje som synes at dette er urettferdig når de ikke får noen oppside. Så til tider så har vi bremset på kontrolltrykket for å ikke ødelegge dialogen med bransjen. Det har jo selvfølgelig effekter, da får vi ikke de resultatene som vi kunne fått.

Samtidig var det ikke alle deler av bransjen som var like begeistret for mye tilstedeværende politi. I den siterte Aftenposten-reportasjen, er det også et intervju med en annen representant for bransjen. Der har de ikke merket nevneverdig omsetningsnedgang etter at SALUTT begynte, men daglig leder forteller at gjestene stusser når det kommer uniformert politi inn i lokalet:

Med en gang folk ser politi, tror de det er noe galt. Det er jo positivt med politi. Det bidrar til trygghet i gatene. Men inne på et serveringssted skaper det en litt rar atmosfære.

I følge prosjektleder var det likevel bare noen få steder som reagerte negativt på politiets tilstedeværelse. Han mener at de fleste var takknemlige og så både på uniformert og sivilt politi som medspillere. Særlig er det viktig for ordensvaktene at politiet er lett tilgjengelig i området.

Her bør det legges til at politiet, i hvert fall til tider, hadde en litt annen oppfatning av sitt bidrag i SALUTT. Da dette ble diskutert i styringsgruppa i mai 2013, beklaget prosjektleder politiets manglende tilstedeværelse. Også arbeidsgiverorganisasjonen Virkes representant i styringsgruppa påpekte dette ifølge referatet:

En helhetlig tilnærming er viktig for prosjektets suksess, og at alle parter må bidra. Manglende innsats fra politiet må identifiseres som en kritisk risikofaktor for prosjektet.

Politiet var uenige i denne beskrivelsen og viste til at det var benyttet mye overtid til SALUTT-arbeidet. De mente også at mye ressurser ble brukt opp på andre steder hvor det var kommet flere nye skjenkebevillinger. Politidirektoratet uttrykte at politiet bare skulle være et supplement i samarbeidet, og viste til at rammebetingelsene er annerledes i Sverige. Der har politiet en viktigere formell rolle, mens ansvaret for håndhevelse av skjenking i Norge ligger til kommunen.

Samarbeidet med politiet bedret seg etter at politimesteren og byrådslederen i desember 2013 kontraktfestet både kommunens og politiets innsats. Kontrakten inneholdt syv punkter.

Viktigst i denne sammenhengen er punkt to og tre:

- Oslo kommune forplikter seg til å stille til rådighet prosjektleder, prosjektmedarbeider og kontrollører til å gjennomføre dialogbaserte kontroller.
- Oslo politidistrikt forplikter seg til å stille til rådighet dedikerte polititjenestepersoner, skjermet fra annen tjeneste, natt til lørdag og søndag i prosjektområdet, samt en fast koordinator.

Deretter ble politiets innsats mer stabil. Samtidig understreker SALUTT's prosjektleder at både samarbeidet og innsatsen er personavhengig:

De mer erfarne tjenestemennene som tar den jobben, er folk som ønsker å ha den. Da får vi en kvalitet som er en helt annen enn når man sender ut yngre tjenestemenn som egentlig har lyst til å kjøre innsatsbil og arrestere folk. Så vi ser stor forskjell på kvaliteten på den jobben som er gjort, ikke minst hvordan kommunikasjonen er med bransjen. Det er stor forskjell, altså.

Samarbeidet med politiet har bedret seg i løpet av perioden. I pilotfasen svarte ikke politiets innsats til SALUTT sine forventninger. Etter at samarbeidet ble kontraktfestet har det vært bedre. Men fremdeles er det personavhengig og sårbart. Problemene kan trolig også knyttes til at politiet tradisjonelt har hatt en reaktiv rolle i utelivet. De har trådt til når noe har skjedd. Rollen de er forventet å innta i SALUTT-samarbeidet er mer proaktiv og forebyggende.

5.2 Samarbeid med bransjen

Utelivsnæringen er den andre avgjørende partneren i samarbeidet som utgjør grunnmuren i SALUTT. I pilotfasen var bransjerepresentanten i prosjektgruppa en administrerende direktør for en stor skandinavisk restaurantkjede og også styreleder i NHO reiseliv i Oslo og Akershus. Det var trolig viktig med en forankring i toppen i startfasen. Men å involvere en toppleder innebar naturlig nok at vedkommende var travelt opptatt og ikke kunne delta på alle prosjektgruppemøtene. Dessuten vil en toppleder se virkeligheten fra et annet ståsted enn en

bransjerepresentant fra lavere nivå. I løpet av pilotprosjektet sluttet vedkommende i sin stilling, og ble byttet ut med en restauranteier fra Oslo. Han var mer tilstedeværende og mer direkte knyttet til skjenkestedenes hverdagsliv. I Ansvarlig vertskap i Trondheim hadde man med en representant for Hotell- og restaurantarbeiderforbundet i prosjektgruppa (Buvik & Baklien, 2006). I STAD inngår en representant for fagforeningene i en referansegruppe mens bransjeorganisasjonen er representert i styringsgruppa (STAD, 2009).

I startfasen var referansegruppa der også bransjen deltok, en konfliktfylt arena. Referansegruppa eksisterte i trekvart år. Representanter fra serveringsbransjen var imidlertid ikke med da styringsgruppa ble opprettet. Forholdet mellom prosjektgruppa og bransjeorganisasjonene var preget av at organisasjonene mente at de i sterkere grad burde involveres i prosjektet. Bransjeorganisasjonenes ønske om å delta i SALUTT kan tyde på at de betraktet SALUTT som et attraktivt prosjekt å være del av. Etter bransjens eget initiativ, ble representanter fra NHO og Hovedorganisasjonen Virke invitert til å delta i styringsgruppa høsten 2012. Det var altså representanter fra Virke og NHO som måtte be om å få delta i prosjektet, de ble verken involvert eller invitert til å delta. Ett av argumentene fra prosjektgruppa var at både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene har svært få medlemmer i SALUTT-området. Ettersom grunnmuren i SALUTT består av et samarbeid mellom myndigheter og serveringsbransjen, er det påfallende at serveringsbransjen ikke ble sterkere involvert i prosjektet fra oppstartsfasen.

Bransjen hadde i utgangspunktet et negativt inntrykk av skjenkekontrollen og Næringsetaten i Oslo kommune. Motstanden mot skjenkekontrollører og tilhørende etat er en del av kulturen i utelivsbransjen, noe som en studie av bartenderes skjenkepraksis bekrefter. Alkoholloven og skjenkekontrollørene ble betraktet med håpløshet (Buvik, 2013). Kommunen og serveringsbransjen hadde få treffarenaer før SALUTT ble etablert, og det var lite kommunikasjon mellom partene. Både gjennomføringen av kurs for serveringsbransjen, samt den dialogbaserte kontrollvirksomheten har bidratt til større forståelse for den andre parts ståsted og virkelighetsoppfatning. Det er slik sett liten tvil om at forholdet mellom SALUTT og utelivsbransjen har endret seg i positiv retning i løpet av prosjektperioden. Ikke minst skjedde det noe med relasjonen da bransjen ble inkludert i prosjekt- og styringsgruppe. Prosjektleder bekrefter at de har gått fra å være motspillere til å bli medspillere:

Da så de at dette var det viktigste utelivsprosjektet som pågår nå, det er akkurat det, så de ønsker å være med. Og da fikk de være med, og det har fungert veldig bra. Før var det mer to fronter. Det var oss, næringsetat og de på den ene fronten mot politi. Så de har blitt litt vår medspiller for at dette her skal kunne gjøres. Representantene både for NHO og Virke er veldig positive.

Et uttrykk for at bransjen har en positiv oppfatning av SALUTT, finner vi for øvrig for eksempel januar 2014 i bransjeorganisasjonenes høringsuttalelser til foreslåtte endringer i alkoholloven. Både NHO og Virke har svært positive omtaler av SALUTT⁴. Virke sier i høringsuttalelsen at «Allerede etter en relativt kort periode, har SALUTT-prosjektet i Oslo vist gode resultater, og er i ferd med å bli utvidet». De er bekymret for at det skal komme regelverksendringer som kan vanskeliggjøre etableringen av SALUTT-prosjekter i andre større byer i Norge. Virke foreslår også i høringsuttalelsen at:

... det stilles krav i regelverket til etablering av formelle strukturer for samarbeid mellom næringen, kommunen og politiet, gjerne i form av faste samarbeidsmodeller etter mønster av STAD og SALUTT. Dette er et meget viktig bidrag til å få kunnskapsoverføring og gode systemer etablert. Det er også viktig for å skape tillit og dialog mellom aktørene, og for å skape en felles virkelighetsforståelse for forholdene i bransjen. Virke mener derfor at dette burde vært obligatorisk for kommunene.

Oppsummert ser vi at samarbeidet med bransjen er blitt bedre i løpet av prosjektet. Mens relasjonen i utgangspunktet var preget av bransjens nokså negative oppfatninger av kommunen og næringsetaten, har dette endret seg til en situasjon der SALUTT blir sett på som en medspiller. Dette er en utvikling som likner mye på det man opplevde i Stockholm. I 2009 beskrev en av utelivsbransjens deltakere i prosjektet før og nå situasjonen slik (STAD, 2009:6):

Förr såg vi i branschen myndigheterna som fiender som drog tillbaka tillstånden, och hos myndigheterna fanns nog en och annan som såg krogarna som skattefifflare som inte tog sitt ansvar. Lite förenklat var det så vi såg på varandra. I dag er situasjonen helt annorlunda.

Han legger også vekt på deltakelsen i STAD gir innflytelse, og at han blir møtt med respekt for de erfaringer og den kunnskapen de bidrar med. Og han fortsetter: «*Det blir en del diskussioner men nu känns det faktiskt som att vi arbetar mot samma mål.*» (STAD, 2009:8). Kanskje ville ikke bransjen brukt akkurat disse ordene om SALUTT-samarbeidet i Oslo i dag, men mye tyder på at de er underveis.

⁴ NHOs høringsuttalelse: http://www.regjeringen.no/pages/38481542/NHO_reiseliv.pdf

Virkes høringsuttalelse: <http://www.regjeringen.no/pages/38481542/Virke.pdf>

5.3 Samarbeid med kommunen og næringsetaten

Det kan diskuteres hvorvidt Oslo kommune skal anses som en samarbeidspartner for SALUTT, om prosjektet heller bør betraktes som en del av kommunen, eller som kommunens forlengede arm i arbeidet med å forebygge overskjenking og rusrelatert vold. Det er imidlertid ikke opplagt at forholdet mellom et prosjekt og dets vertsorganisasjon skal utvikle seg knirkefritt (se f.eks. Baklien, 1996). SALUTT har hatt kontorplass i Næringsetaten, hvor også prosjektgruppemøtene blir holdt. Styringsgruppemøtene holdes imidlertid på Rådhuset. Ledelsen i SALUTT oppsummerer samarbeidet som svært positivt, både med Rådhuset og med Næringsetaten. SALUTT har fått de ressurser de har trengt, og opplever at administrativ og politisk ledelse ser verdien av prosjektet.

Styringsgruppa og byrådet var pådrivere for å kontraktsfeste og styrke politiets innsats i SALUTT-området. Dette kommer også, om enn noe indirekte til uttrykk i den pressemeldingen byrådet sendte ut i september 2013 om videreføring og utvidelse av SALUTT. Pressemeldingen åpner med et sitat fra byråd for kultur og næring: «SALUTT er et ledd i arbeidet med å sørge for at byen får et trygt og hyggelig restaurant- og uteliv, til glede for byens innbyggere og besøkende». Den slutter med noen ord til politiet: «Politiets medvirkning og synlighet i prosjektområdet er avgjørende for om prosjektet skal lykkes, og byrådet setter pris på de positive signalene fra politiet om et godt samarbeid».

Både observasjonsdata og dokumentanalyse antyder at om forholdet til Rådhuset har vært godt, har relasjonen til Næringsetaten vært enda bedre. Prosjektleder bekrefter dette:

Det har ikke vært noen problemer i det hele tatt. Prosjektet har fått lov til å leve i en krok. Man gir de ressursene vi trenger, samtidig som man er ikke så isolert at man er på utsiden. Vi har jo ikke et eget budsjett for eksempel. Men alt vi har spurt om, har vi fått. Så vi er blitt prioritert av Næringsetaten. Vi ser behov, spør om penger til det, og har fått det. Vi har ikke fått nei på noe som helst.

Kanskje har denne idylliske situasjonen sammenheng med at Næringsetaten har nytte av SALUTT i sitt ordinære hverdagsvirke. Som nevnt foran var myndighetenes forhold til utelivsbransjen ganske konfliktfylt da SALUTT ble etablert. Det var også hyppige mediasaker av negativ karakter. SALUTT har bidratt til å forbedre relasjonen til utelivsbransjen, også for Næringsetaten. I en viss grad har også kontrollseksjonen i Næringsetaten latt seg påvirke av SALUTTs tilnærming til kontrollvirksomheten ved at dialog og veiledning er tillagt større vekt.

5.4 Samarbeid trenger tid og forankring

SALUTT skulle være et trepartssamarbeid mellom kommune, politi og serveringsbransjen. Utgangspunktet for dette samarbeidet var som vi har vist ovenfor, ikke det aller beste. Politiets innsats var til tider mangelfullt i den første fasen, og bransjens involvering i prosjektet var også svak. Et godt samarbeid må imidlertid bygge på gjensidig tillit, og tillitsbygging tar tid. Vi kan merke oss at det svenske prosjektet som SALUTT er inspirert av, eksplisitt bygger på en «långsiktig, etablerad samverkan mellan kommunen, länsstyrelsen, polisen och restaurangbransjen» (Månsdotter mfl., 2007:5). Sett i det perspektivet har SALUTT oppnådd mye på kort tid når det gjelder å opprette dialog og samarbeid mellom aktører som tidligere ikke har hatt kultur for slikt.

Som nevnt hadde kommunen og politiet få samarbeidsarenaer for utelivsspørsmål før SALUTT ble opprettet. Men etter hvert møttes aktørene ukentlig både på prosjektgruppemøter og møter i den såkalte tirsdagsklubben. Tirsdagsklubben er et uformelt forum med representanter fra politiet, Næringssetaten, Kemnerkontoret, NAV, Brann- og redningsetaten, Skatt Øst mfl. der de snakker om utfordringer og problemer i utelivet i Oslo. Det diskuteres alt fra generelle problemstillinger til helt konkret hvordan de skal gjennomføre store felleskontroller av utesteder. Møtene avholdes hver uke på Sentrum politistasjon.

Gode samarbeidsrelasjoner forankres både på ledernivået i de aktuelle organisasjonene, og gjerne også i konteksten. Media er viktig i denne sammenheng. SALUTT har hatt en aktiv mediestrategi som har bidratt til å markedsføre prosjektet og prosjektnavnet. God mediedekning er også viktig for å skape og opprettholde engasjementet hos samarbeidspartnerne, noe som også understrekes i evalueringene av det svenske STAD-prosjektet (Trolldal, 2009).

5.5 Kurs og kompetanseheving

5.5.1 Rekruttering og gjennomføring

Kurs og kompetanseheving av ansatte i utelivsbransjen er et sentralt virkemiddel både i Ansvarlig vertskap, i Responsible Beverage Service internasjonalt, og i SALUTT i Oslo. Utgangspunktet for å legge vekt på å øke kunnskapen til de som skjenker, er en oppfatning om at overskjenking skyldes manglende kunnskap om loven og manglende kompetanse til å si nei når man skal. Men sammenhengen mellom det å gi personer kunnskap og forvente atferdsendring, er langt mer komplisert enn det man kunne ønske seg. Når det gjelder andre rusforebyggende tiltak, som skoleprogrammer og kampanjer, har forskningen gjentatte ganger vist at økt kunnskap ikke nødvendigvis fører til endret atferd (Babor mfl., 2010). Det er ingen grunn til å tro at ikke dette også skal gjelde kunnskap om alkoholloven og serveringsatferd til

ansatte ved utesteder. Særlig gjelder dette dersom kunnskapen som formidles i liten grad er handlingsorientert. Samtidig ser vi at både i Norge og i andre land blir Ansvarlig vertskapsprogrammer gjerne redusert til kursing når de skal implementeres på lokalt nivå (Rossow & Baklien, 2010). Forskningen om effekten av kurs for bartendere og servitører, er for øvrig oppsummert i en rapport fra Kunnskapscenteret (Kurtze mfl., 2014:4). Kunnskapscenteret har sett på «selvrapportert og observert servitøratferd, observert aggresjon og servitørkunnskap», og finner at resultatene i hovedsak viser «liten eller ingen forskjell mellom tiltaks- og kontrollgrupper».

SALUTT har imidlertid fokusert på kompetanseheving blant alle aktørene; kommunen, politiet og serveringsbransjen. Kompetansehevingen i kontrollseksjonen i Næringsetaten innebar opplæring av fem skjenkekontrollører som skulle arbeide dialogbasert etter SALUTT-modellen. Kontrollørene gjennomgikk opplæring for skjenkekontrollører, og deltok på SALUTT-kurset for bartendere og ordensvakter. I løpet av den første prosjektperioden ble det også ansatt en leder for kontrollørene. Han har lang fartstid som ordensvakt, noe som ga erfaringsbasert kunnskap som var nyttig for prosjektgruppa.

Prosjektleder har i samarbeid med Kontrollseksjonen i Næringsetaten gitt opplæring og veiledning i gjennomføring av de dialogbaserte kontrollene. De er fokusert på samarbeid og veiledning i stedet for å dokumentere avvik slik de ordinære skjenkekontrollene gjør. Der den ordinære skjenkekontrollen oftest er anonym, er den dialogbaserte åpen, og utestedene får besøk av de samme kontrollørene gjentatte ganger. I en dialogbasert kontroll oppholder kontrollørene seg lenger på utestedet, og ser ikke bare etter enkeltstående brudd på alkoholloven, men har et bredere fokus og veileder de ansatte når det gjelder hele driften. Eventuelle avvik diskuteres umiddelbart med de ansatte for sammen å finne en løsning. Dersom en full, sovende gjest oppdages, kan løsningen for eksempel være at ordensvaktene ber gjesten om å forlate lokalet. Slik får utestedet veiledning via dialog. Hensikten er å styrke samarbeidet med bransjen, samt at bransjen skal få bedre kunnskap om hvilke grenser de kan bevege seg innenfor. På prosjektgruppemøtet som følger i etterkant av helgen blir samtlige avvik gjennomgått og diskutert.

Som ledd i utviklingen av SALUTT gjennomførte Politidirektoratet og Helsedirektoratet i oktober 2011 et felles opplæringsprogram for omtrent 75 deltakere fra politiet i hele Norge. Mange av deltakerne var ledere fra ordensavdelinger, og i tillegg var det flere deltakere fra Sentrum politistasjon i Oslo. Målet med kurset var å bygge opp kompetansen hos politiet i trepartssamarbeidet mellom politi, kommune og serveringsbransjen. Kursdeltakerne skulle videre utdanne instruktører i sine avdelinger og gi dem trygghet til å utføre denne rollen.

Det første året i pilotperioden gjennomførte ellers SALUTT åtte kurs med til sammen 131 deltakere fra serveringsbransjen. Prosjektgruppa arbeidet bra med rekrutteringen til de første

kursene sammenlignet med erfaringer fra Ansvarlig vertskap i Trondheim der det var et problem å få bransjen til å delta på kurs (Buvik & Baklien, 2006).

Antallet kursdeltakere det første året må sees i forhold til hvor mange som arbeider som bartendere og ordensvakter i SALUTT-området. Stor gjennomtrekk i bransjen gjør at det er viktig med kontinuerlig kursing. Prosjektleders egen gjennomgang av kursdeltakere fra våren 2012 viser at mange har sluttet, også fordi utesteder er blitt stengt.

Kursevalueringene fra det første året viser at selv om flere deltar som følge av et ønske eller et pålegg fra sin arbeidsgiver, bruker mange fritiden for å komme på kurs. Det er få arbeidsgivere som betaler timelønn for å delta. At mange bruker fritiden for å delta på slike kurs, forteller at de har personlig motivasjon for å gjennomføre opplæringen. Mange kommenterte imidlertid at det burde vært nok med et en-dags kurs. At et flertall må gjøre dette på sin fritid kan forklare at det er vanskelig å rekruttere til kurs. På denne bakgrunnen må det ses som et positivt resultat at SALUTT har kurset så mange som de faktisk har gjort. For å bidra til at flere bartendere gjennomgår slike kurs, bør det vurderes om kommunen bør sette dette som vilkår i spørsmål om skjenkebevillinger. I følge Skjælaaen (2012:16) er det 36 norske kommuner som har Ansvarlig vertskap-kurs som vilkår for bevilling, men dette er mindre kommuner. Saltz (2011:354) kommenterer «it is likely an inefficient use of time to attempt recruiting staff to attend the training on a voluntary basis».

Det må imidlertid også påpekes at omfattende kursing er ressurskrevende. På grunn av serveringsbransjens arbeidstid har kursene vært lagt til ettermiddag og kveld. Dette har ført til mye overtidsarbeid for ansatte i Næringsetaten. I det svenske STAD er det flere som jobber med dette på fulltid.

5.5.2 Kursenes innhold

I pilotfasen gikk kurset over to dager, totalt 14 timer. I tillegg til presentasjon av SALUTT-prosjektet, gjennomgang av alkoholloven, samt Næringsetatens og politiets arbeid, ble deltakerne kurset i alkoholens virkninger og konflikthåndtering. Kursdeltakerne hadde ulik erfaring og bakgrunn, og de som hadde vært lenge i bransjen, ga uttrykk for at de opplevde det som litt unødvendig at de skulle lære om typiske tegn for beruselse. Enkelte av kursdeltakerne uttrykte at kunnskapen som ble formidlet var urealistisk. En av dem sa:

Det er helt urealistisk å stoppe serveringen før folk kommer på det røde ansiktet. Det virker ikke som om de vet hva det er som foregår ute om natta.

Flere kursdeltakere anså sin egen erfaringskunnskap som mer relevant enn det som ble formidlet på kurset. En annen uttrykte:

Loven er alt for streng, og den kan vi ikke endre, men det blir jo helt håpløst. Jeg kan vel ikke sjekke om folk gir kameraten sin en øl inne i en krok. Det virker ikke som om de skjønner hvordan vi har det på jobb i det hele tatt. Det er helt umulig å følge det de sier.

Samtidig var det flere kursdeltakere med kortere fartstid i bransjen, og disse fortalte at de synes kurset var nyttig. Kursets del om konflikthåndtering ble opplevd som praktisk nyttig for deltakerne, da det her var konkrete øvelser i hvordan berusede gjester best kunne håndteres. En av kursdeltakerne snakket om kursets del om konflikthåndtering:

I går var det mye kjedeligere, da var det bare snakk om lover som jeg kjenner fra før. Det blir bare oppfriskning av gammel kunnskap. Det er vel ikke noe som har vært unyttig, men jeg har ikke lært noe nytt heller.

Tidligere studier har vist at denne praktiske opplæringsformen er viktig. Det ikke nok at kursdeltakerne får opplæring om tegn og symptomer og lærer grensen for når en gjest er for beruset til å få servering, de må også kjenne til hvordan de skal si nei i en bestillingssituasjon (Buvik & Baklien, 2012).

SALUTT gjennomførte kursevalueringer som viste at hoveddelen av kursdeltakerne var fornøyde med kurset. Kursevalueringene fra deltakerne var i all hovedsak positive, selv om flere som nevnt mente kurset kunne vært kortere. Det var også enkelte som ønsket mer praktiske øvelser om konflikthåndtering. Før det trekkes for store konklusjoner av de positive evalueringene, må det påpekes at slike evalueringer nesten alltid er positive. Kursdeltakere som har fått en eller annen form for relevant faglig påfyll, uttrykker vanligvis at de er fornøyd. Dette poengteres eksempelvis av Robert Bell i 1975: «Deltakerenquêtes for å bedømme kursinnhold, struktur og kvalitet er blant de mest populære og minst meningsfylte kriteriene. Metoden gir positive resultater nesten uten unntak.» (Bell, 1975:58). Dette kan sees i sammenheng med de kritiske kommentarene som ble formidlet fra kursdeltakerne til forskeren i pausene. En annen sak som Arthur og medarbeidere (2003) påpeker, er at både kursinnholdet og deltakernes vurdering må sees i forhold til hvor lett eller vanskelig det er å anvende nyervervet kunnskap i den jobbkonteksten deltakerne skal tilbake til. En av kursdeltakerne uttrykte:

Jeg lurer på hvordan det er på julebordet til Helsedirektoratet. Driker de bare to øl og blir lettere påvirket? Jeg har lyst til å invitere hele Helsedirektoratet ut på by'n for at de skal se virkeligheten.

Kursarrangørene fikk mange kritiske spørsmål fra salen første dag, men ga uttrykk for at dialogen med bransjen var mye bedre ved kursets avslutning enn innledningsvis. Kurset kan

også bidra til å senke terskelen for bransjen til å ta kontakt med myndighetene. Ut over den konkrete opplæringen er kursene en arena for relasjonsbygging mellom ulike aktører fra kommunen, politiet og bransjen. SALUTTs prosjektleder kommenterte dette aspektet slik:

Vi tenker på at dette er en kompetansearena, men det er en relasjonsarena også. Vi skaper relasjoner og vi får relasjoner. I forhold til de eldre, så er det mye viktigere. Mens for de unge som kommer der og som ikke har fått den kunnskapen, så er det jo både og. Og de sitter jo der som svamper, ofte, spesielt mange jenter, da. Bartendere. Så det er klart at de vil lære veldig mye av resten av folka også. Vi gjør jo jobben til driveren.

I følge *Forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk*, paragraf 8-3 skal den/de ansvarlige for virksomheten sørge for at ansatte har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å overholde kravene til bevilling og i alkoholloven. Trygstad og medarbeidere (2014:131) finner imidlertid at nær en av fire som jobber med alkoholserving, ikke har fått den opplæringen de har krav på etter alkoholloven. Dette samsvarer med våre egne studier som viser at mange bartendere har fått lite eller ingen opplæring, samtidig som dette etterlyses (jf. Buvik, 2013). Slik sett fyller SALUTT og andre tiltak som kurser skjenkepersonalet, en oppgave som ifølge forskriften egentlig er pålagt bevillingshaver.

5.6 Dialog som kompetansebygging

Den viktigste kompetansebyggingen i SALUTT er likevel ikke kursene, men en-til-en dialogen som finner sted på skjenkestedene. Den er konkret og knyttet til hendelser og situasjoner på det enkelte utested. Prosjektgruppa har møter hver tirsdag hvor de diskuterer foregående og kommende helgs hendelser. Etter hver helg skrives det rapport fra SALUTT-kontrollørene og politiet basert på kontroll av utestedene i området. På prosjektgruppemøtene gjennomgås rapportene i detalj. Dersom prosjektgruppa mener at avviket er alvorlig, eller at de opplever gjentatte avvik, kontaktes utestedets driver samme uke og blir innkalt til samtale med prosjektleder og medlemmer av prosjektgruppa. Gjennom vår deltakelse på prosjektgruppemøtene fikk vi inntrykk av at prosjekt kjenner utestedene og de som arbeider der. Både dørvakter og bartendere omtales ved fornavn. Det er godt samarbeid mellom SALUTT-kontrollørene og prosjektleder, noe som er viktig for tett oppfølging av eventuelle avvik. Tiden fra kontrollen er gjennomført til møte i prosjektgruppa og oppfølging av avvik, er svært kort. Har SALUTT-kontrollørene observert noe kritikkverdig en lørdagskveld, blir det drøftet med driver seinest uka etter. Den raske behandlingstiden og den tette og personlige oppfølgingen er positivt, og skiller seg fra den lange saksbehandlingstiden som kan oppleves ved ordinære skjenkekontroller der eventuelle sanksjoner blir iverksatt lenge etter lovbruddet.

Det finnes knapt tilsvarende programmer som har like stor vekt på dialog, i hvert fall ikke i Norge. De fleste norske tiltak har ensidig satset på kursvirksomhet (Rossow & Baklien, 2010). Den nære oppfølgingen er selvsagt bra, men samtidig ressurskrevende. Denne type oppfølging tar tid og det kreves store ressurser å følge opp mange steder så tett. Oppfølgingen stiller også personlighetskrav til dem som skal gjøre det.

5.7 Kontroll og sanksjoner

Mens opplæring er virkemiddelet hvis diagnosen er at de som skjenker mangler kunnskap, er kontroll og sanksjoner virkemiddelet dersom problemet er at de som skjenker ikke bruker den kunnskapen og kompetansen de har. Det kan imidlertid også være slik at drikkekulturen og de uformelle normene har større gjennomslagskraft enn alkoholloven. Alkoholloven møter en drikkekultur der beruselse både er forventet og akseptert, og der regelen er servering og serveringsnekt blir oppfattet som normbrudd.

Planen i SALUTT var å starte med gulroten, opplæringen, og så fortsette med pisker, kontroll og sanksjoner. I pilotfasen var prosjektgruppa tilbakeholdende med å iverksette tradisjonelle sanksjoner. Årsmeldingen for SALUTT fra 2012 sier det slik: «Man har foreløpig ikke gjennomført noen sanksjoner mot aktører i bransjen, men har en strategi i 2013 sammen med politiet om dette». Prosjektgruppa utarbeidet tidlig en egen kontrollstrategi som grunnlag for hvordan avvik skal sanksjoneres.

Tradisjonelt har overskjenking blitt sanksjonert med bevillingsinndragning. Alkoholloven § 10.1 gir imidlertid også anledning til å bøtelegge den «som forsettlig eller uaktsomt overskjenker». I Norge har sanksjonering av bartenderer bare blitt gjort i ekstreme tilfeller, som da en bartender fra Øvre Eiker ble dømt til et halvt års fengsel etter å ha skjenket en bargjest så mye tequila at han seinere døde (Drammens tidende 23.11.05).

I februar/mars 2013 hadde prosjektgruppa anmeldt to forhold av overskjenking til politiet. Begge sakene har blitt liggende hos politiet. En praktisk konsekvens av at behandling av slike saker trekker ut i tid eller ikke blir fulgt opp, er at bøtelegging ikke kan brukes som sanksjon. Til sammenligning rapporterer STAD-prosjektet god erfaring med å bøtelegge bartenderer for overskjenking. Patrick Widell fra Stockholmspolisen forteller i et intervju i Aftenposten 11.03.12 at fram til mars 2012 var seks svenske bartenderer ilagt bøter på fra 1 400 til 11 500 svenske kroner for overskjenking eller skjenking til mindreårige. Han ga uttrykk for at aktiveringen av et personlig straffeansvar og bøtelegging av bartenderer i kombinasjon med nyhetsoppslag, kan ha vært en medvirkende årsak til at bartenderer har blitt mer restriktive

I Bergen har politiet benyttet en liknende metode for å sanksjonere overskjenking, men der er det skjenkestedet og ikke bartender som blir bøtelagt. I følge Bergens tidende 19.10.2012 fikk et utested i Bergen 50.000 kroner i bot for å ha skjenket alkohol til en gjest som skal ha vært overstadig beruset. I følge avisen kommenterer politiadvokaten i Bergen saken slik:

Vi reagerer overfor skjenkestedet med foretaksstraff i form av en bot på 50.000 kroner. Det er de som tjener penger. Vi har ingen motforestillinger mot å gå i retten med denne saken dersom forelegget ikke vedtas. Vi kan nemlig dokumentere at det ble begått brudd på alkoholloven. Dersom loven brytes flere ganger, øker bøtenivået. Samfunnet viser tillit når et utested får skjenkebevilling. Den tilliten skal ikke misbrukes ved at folk skjenkes for fulle ut fra et profittmotiv.

Disse sakene har også fått mye medieoppmerksomhet, noe som kan virke forebyggende. Samtidig er det viktig å være klar over at kontroll og sanksjoner gjerne betraktes som «den vanskelige delen» av Ansvarlig vertskap, Responsible Beverage Service og liknende tiltak. Rammohan mfl. (2011) har gjort en gjennomgang av en rekke slike programmer i USA, hvor bare to inkluderte kontroll og sanksjoner som viktige elementer. Baklien & Skjælaaen (2012) har sett på hvordan de norske kommunene forvalter alkoholloven. De viser at loven i stor grad brytes, og at overtredelsene sjelden medfører konsekvenser for bevillingshaver. Så lenge brudd på alkoholloven ikke medfølger sanksjoner har bartenderne små insentiver for å følge den.

Kontroll og sanksjoner er også viktig fordi det kan påvirke normene og kulturen, ikke bare i prosjektområdet, men i en større sammenheng. For eksempel fant man i et finsk lokalforebyggende prosjekt rettet mot Ansvarlig alkoholserving at styrket kontroll så ut til å skape endring også i evalueringens kontrollområde (Holmila, Karlsson & Warpenius, 2010). Det framkom at kontrollørene blant annet så ut til å bli modigere i å gripe inn og å rapportere også i kontrollområdet.

I Helsedirektoratet legges hovedvekten på styrking av den tradisjonelle skjenkekontrollen (se f.eks. Helsedirektoratet, 2012). Dialog og samarbeid får ikke samme oppmerksomhet. SALUTT har imidlertid utviklet et sanksjonsrepertoar som ikke bare dreier seg om negative reaksjoner. Noe av det særegne ved SALUTT er at de legger minst like mye vekt på det som kan kalles positive sanksjoner i form av ros og konstruktive tilbakemeldinger. Samtidig kan nok grensene mellom hva som oppfattes som negative og som positive sanksjoner være hårfin. Når en driver av et utested får beskjed om at forholdene på hans/hennes sted ikke var bra på lørdag, og at vedkommende har å innfinne seg hos SALUTTs prosjektleder for en prat på onsdag, er det ikke sikkert at det er en samtale den driveren gleder seg til. Det er imidlertid liten tvil om at slik oppfølging er virkningsfull. SALUTTs prosjektleder forteller hvordan de klarte å forandre en pub som i utgangspunktet var ansett som en kilde til problemer:

Vi hadde jo XX pub som et problemsted da vi startet her. Driveren var veldig negativ da han var på kurs her i mai 2012. Men han strøk på en prøve heldigvis, så da han kom tilbake igjen så tok vi heller en prat med han her og gikk gjennom prøven. Da snudde vi personen, så fra den helgen så var det plutselig et nytt regime på XX pub. Vi snakket med ordensvaktene og spurte hva som hadde skjedd. «*Jo, driveren har sagt at sånn skal det være. Vi skal være steinharde, vi skal stå på alt og det skal være slik og slik og slik.*». Han hadde snudd på en femmer, altså. Plutselig så var det stedet et sted hvor vi faktisk ga han cred. Måten vi gjorde det på var at vi gikk og tok en øl der. Og det betyr mye for dem, at vi kommer og tar en øl. For det gjør jo ikke vi på skjenkesteder hvis ikke vi synes at dette her har de fortjent.

SALUTT har med andre ord utviklet en relasjon til skjenkestedene som innebærer at det oppleves som en kvalifisert anerkjennelse at prosjektgruppa tar en øl på stedet. Positive sanksjoner kan dessuten komme i mange former. Noen ganger er det tilstrekkelig med tommel opp i en hektisk situasjon like før stengetid:

Vi var på YY bar i fjor høst [høsten 2013] og snakket med betjeningen ved ti-tiden før alt braker løs. Vi snakket om hvordan kvelden var, og sa at vi kommer tilbake senere. Da vi kom tilbake ved slippet, så ser vi at det jobbes steinhardt, det er steinhard jobbing av ordensvaktene, det er kjempejobbing av bartenderne. Vi går rundt, og dette er kvart på tre, altså. Så gjør vi sånn (viser tommel opp) til vakt sjefen eller bartender sjefen, så gjør han sånn (tommel opp) tilbake og så gjør han sånn til alle sine. Ikke sant? Da har vi fått en teamfølelse. Det vil si at da har SALUTT vært der og de er jo jævlig fornøyde og det sprer seg på stedet.

Forutsetningen for at slike enkle uttrykk for anerkjennelse skal fungere, er trolig at SALUTT ikke blir oppfattet som motspillere, slik de nok til dels var i den aller første fasen. De må bli betraktet som medspillere som jobber mot et felles mål. Det er utvilsomt også viktig at både de negative og de positive sanksjonene kommer som ledd i en dialog. Når de uttrykkes muntlig, virker det som man unngår forsvarsreaksjoner og skyttergravsposisjoner. De ufarliggjøres, uten at de blir mindre virksomme av den grunn. SALUTTs prosjektleder gir et eksempel:

Nå har vi et sted nedi gata her som har tatt seg til rette. Bevillingen lyder på restaurantdrift, men plutselig så har de nattklubb to helger. Og hvis det er ordensforstyrrende på utsiden, hva gjør vi med det? Jo, vi kaller de inn og tar vi en prat. Vi sender ikke mailer i hytt og pine, vi begynner ikke å sende skriv og lar det bli advokatmat, vi tar det sammen. [...] Vi ønsker å ha direkte dialog med driver, daglig leder, de som er på stedet, og ikke gjennom andre. I hvert fall ikke gjennom advokaten deres, hvis det er noen. Det er prinsippet vi jobber med. Minst mulig papir.

Det er grunn til å tro at i det øyeblikket de negative sanksjonene formaliseres, gjør det noe med relasjonen mellom myndighetene, i dette tilfellet representert ved SALUTT, og utestedet.

5.8 Rammebetingelser

Økonomiske og organisatoriske ressurser er alltid viktige rammebetingelser når tiltak skal implementeres. Som beskrevet foran, virker det som de økonomiske ressursene har vært tilstrekkelige både i prosjektorganisasjonen og i Næringsetaten. Når det har oppstått særlige behov, har også Helsedirektoratet bidratt. Det er derimot mye som tyder på at ressursmangelen i politiet førte til problemer i de tidlige fasene. Dette kan ha sammenheng med at prosjektet ikke var godt nok og høyt nok forankret hos politiet. Sett fra SALUTTs ståsted, kan dette betraktes som en konsekvens av Politidirektoratets og Helsedirektoratets tilnærming i oppstarten. De var klare på at SALUTT ikke skulle være et politiprojekt, noe som kan ha påvirket Oslo-politiets motivasjon til å gi det prioritet. I det meste av den første prosjektperioden var forventninger om politiets innsats ikke skriftlig konkretisert. Etter påtrykk fra styringsgruppa ble det i desember 2013 undertegnet en forpliktende samarbeidskontrakt mellom politimesteren i Oslo politidistrikt og byrådslederen i Oslo kommune, noe som førte til at forholdene bedret seg betraktelig. Gjennom kontrakten forpliktet Oslo politidistrikt seg til å stille til rådighet dedikerte polititjenestepersoner, skjernet fra annen tjeneste natt til lørdag og søndag, samt en fast koordinator som også skulle delta i prosjektgruppa.

En annen viktig rammebetingelse er personalressurser. SALUTT har hatt en krevende tilnærming og arbeidsform i så måte. Innledningsvis hadde prosjektleder få andre å spille på. De skulle være to som jobbet med prosjektet, men til tider fikk den andre medarbeideren mange andre oppgaver. Det opplevde prosjektleder som problem, ikke minst fordi han i den perioden brukte mye tid på å selge prosjektet inn mot massemedia, politiske myndigheter og eksterne samarbeidspartnere. I andre del av prosjektet har personalressursene vært langt bedre.

Personalressurser dreier seg imidlertid ikke bare om å ha nok folk, men også om å ha de rette folkene. Personlige egenskaper, for ikke å si personlighetstrekk, er selvfølgelig viktig hos aktørene som skal iverksette et tiltak. Noen kan være flinke ildsjeler som kan få det utrolige ut av et tiltak som i utgangspunktet er temmelig håpløst, mens andre kan være uinteresserte og kjøre i og for seg gode programmer eller tiltak i grøfta slik at det ikke gir noen effekt. Samtidig er det den sosiale sammenhengen som gir aktørene rom for å lykkes eller mislykkes. Konteksten gir handlingsrommet. Det oppstår et samspill mellom aktørene og de sosiale strukturene de befinner seg innenfor. I SALUTT har man i all hovedsak klart å finne personer som hadde de egenskapene som trengtes.

I oppstartsfasen for SALUTT ble det hentet inn kompetanse fra Stockholm. Helsedirektoratet engasjerte en sentral medarbeider i Stockholmspolisen som har jobbet med STAD-prosjektet i en årrekke. Han arbeidet tett med Helsedirektoratet og Politidirektoratet med å utvikle tiltak for kompetanseheving for politiet, skjenkekontrollører og serveringsbransjen. I tillegg bidro han generelt med erfaringer fra implementeringen av tiltakene i Sverige. Prosjektgruppa har også hatt flere turer til Stockholm for å lære mer om metoden Ansvarsfull alkoholservering.

I den tidlige fasen var dessuten Helsedirektoratets innsats avgjørende, med en ansatt som var svært engasjert i å få prosjektet i gang. Etter at hun sluttet har Helsedirektoratets vært tilknyttet prosjektet via KoRus Oslo. Det viktige spørsmålet her er hvilke personressurser man må knytte til seg for at et slikt prosjekt skal bli bra (se Baklien & Carlsson, 2000 om ulike prosjektlederroller). Fire elementer synes særlig viktige, og alle disse ser ut til å ha vært oppfylt i SALUTT.

Administrasjon – Prosjektledelse innebærer en del administrative oppgaver som innkalling til og referatskriving fra møter, samt rapportering både innad og utad. Det ser ut til at prosjektleder har samarbeidet godt med prosjektgruppas representant fra Næringsetaten om administrative oppgaver.

Fagkompetanse og fagformidling – Erfaringskompetanse er trolig viktigere enn formell kompetanse i et prosjekt som SALUTT. Prosjektleder hadde nyttig erfaring fra arbeid med utesteder fra sin bakgrunn i politiet, selv om han ikke hadde erfaring med prosjektledelse. Samtidig har SALUTT hatt nytte av andre aktørers erfaringskompetanse da medlemmene i prosjektgruppa på hver sine måter har hatt god kjennskap til utelivet i Oslo sentrum.

Dialogkompetansen er særlig viktig i tiltak som skal involvere flere profesjoner og/eller etater, og avgjørende når dialog er et av virkemidlene for å nå målet. Prosjektleder og andre i prosjektgruppa har jobbet mye om natta i helgene i direkte møte med utelivsbransjen. Når denne tette, personlige oppfølgingen og veiledningen til utestedene har fungert godt, har det sammenheng med aktørenes dialogkompetanse.

Nettverk er det fjerde elementet. Den som både har nettverk og evne til nettverksbygging, kan lettere fungere som inspirator og kobler. Å skape oppslutning om nye idéer, samt drøfte strategier og mer konkrete tiltak for å virkeliggjøre idéene, forutsetter også samhandling på uformelle arenaer. Nettverk og sosial kapital er da viktige elementer. Prosjektleder har bred erfaring både fra politiet, politikken og mediebransjen. Dette har vært et godt grunnlag for arbeid med SALUTT. De andre aktørene i prosjektgruppa har ulike nettverk de har bygget på i arbeidet med SALUTT, og som har kommet prosjektet til gode.

Også evalueringer av andre prosjekter har understreket betydningen av egenskaper hos prosjektledelsen. For eksempel hevder Wallin og medarbeidere (2004:415) i sin studie at

«prosjektkoordinator-effekten» trolig er den viktigste forklaringen på institusjonaliseringen av det svenske STAD-prosjektet.

5.9 Økt kunnskap om utelivet

Prosessevalueringen har også fått fram kunnskap som ikke direkte har å gjøre med SALUTT's intervensjoner og samarbeidsprosesser. Den nære kontakten mellom myndigheter og uteliv, både gjennom kurs, samarbeid og dialog med utestedene, har gitt kunnskap om hvordan utelivet fungerer. Dette kan betraktes som en positiv bivirkning av prosjektet. Fordi det er kunnskap som i ettertid kan gi bedre grunnlag for å forebygge, blant annet rusrelatert vold, fortjener den også plass i evalueringsrapporten.

Både i denne evalueringen og i mye av den utelivsrelaterte forskningen for øvrig, har man først og fremst vært opptatt av bartenders atferd og av hva som skjer ved bardisken for å forebygge overskjenking. Men utelivsgjestene kjøper som kjent også til hverandre, og det er derfor nødvendig å ha blick på hva som skjer ute i lokalet. Dette vet selvfølgelig de utelivs-ansatte. De som rydder glass kan derfor være like viktige som bartenderen for å unngå åpenbart påvirkede gjester i lokalet. I dialogen SALUTT har med utestedene, er de ut fra dette også opptatt av at de ansatte er aktive med hyppige runder i lokalet. Prosjektleder beskriver eksempelvis et tilfelle der deres tilbakemelding førte til opprettelse av en posisjon med en litt spesiell arbeidsbeskrivelse. På en av pubene i området ble han som ryddet glass avløst fra sine oppgaver, og ble *fyllefinner* isteden. Hans nye jobb ble konsentrert om å identifisere folk som var åpenbart påvirket, og som ikke burde få oppholde seg i lokalet.

I løpet av prosessen har SALUTT også utviklet et blick for rammebetingelsene for rusrelatert vold, og for hvilke mekanismer som kan føre til ordensforstyrrelser. Dette har å gjøre med hvordan det fungerer når gjestene kommer inn på utestedet. Eksempelvis er køordningen utenfor populære utesteder viktig. Kunnskap om hva som skaper knuffing og konflikter i køen, og hvordan køen er der den fungerer, kan være grunnlag for forebygging av voldsepisoder. I SALUTT har de sett hvordan enkelte ordensvakter jobber seg nedover i køen og slik plukker ut i forkant de som bør nektes adgang, mens andre blir stående i døra og vente til problemgjestene, kanskje etter en times køståing, kommer fram, noe som øker sannsynligheten for bråk og vold hvis de da blir avvist.

Inne på utestedet kan flere faktorer indikere hvilken kontroll og styring de ansatte har på hva som foregår. Det kan dreie seg om renhold, om det er knuste glass på gulvet og hvordan det ser ut på toalettene (jf. Hughes mfl., 2014, som finner at det er mer overskjenking på steder med mye rot og dårlig renhold). Arbeidssituasjonen til de som skjenker, og samhandlingen mellom bartender og gjest kan også fortelle mye. Prosjektleder utdyper:

Hvordan er bartenderne, hvordan jobber de? Er det fingre de serverer til, eller løfter de opp hodet? Vi truer jo folk med at hvis ikke dere løfter opp hodet, så kommer vi med nakkekrager til dere. Også ser vi på ordensvaktene der inne. Vi ser på musikkprofil, særlig rundt avslutning. Er det Thunder Storm med AC/DC rett før de slenger ut folk? Hvordan slenger de ut folk? Når slår de på lysene? Er det slik at folk ikke har fått drukket opp halvliteren de kjøpte fem på hel?

Dette er friksjoner som kan utløse problemer ute i gatene etter stengetid. Det innebærer å utvide fokuset fra bare å se overskjenking til i større grad å se på driften av utestedet.

En annen viktig SALUTT-erfaring, er at for å forebygge rusrelatert vold, er det ikke bare skjenkestedene som er viktige. Ved å ta tak i voldsepisodene i en avgrenset del av prosjektområdet, fant man at de ikke først og fremst var konsentrert om skjenkestedene. Derimot var det mye vold i tilknytning til en hamburgerbar som hadde åpent også etter skjenketidens slutt. Selv om det er arbeid med skjenkestedene som er SALUTTs mandat, tok prosjektet et møte med daglig leder på hamburgerbaren. Han fikk råd om styrket vakthold på natta, om hvordan han skulle kontrollere at toalettet ble reservert for gjestene, og hvordan han burde ordne køen. Rådene ble fulgt, og ifølge prosjektleder har det i ettertid ikke vært flere voldsepisoder i tilknytning til hamburgerbaren.

Samarbeidet med bransjen, blant annet i prosjektgruppa, har også gitt praktisk kunnskap som har vært nyttig for å forebygge vold og utviklingen av det som kan bli problemsteder. Dette er kunnskap som også kan komme til anvendelse når det kommer nye bevillingssøknader. Ett eksempel er da det kom søknad fra noen drivere som man tidligere hadde blandede erfaringer med. De ønsket å åpne en ny, stor restaurant i prosjektområdet. Størrelsen ga grunnlag for mistanke om at dette egentlig dreide seg om en nattklubb, noe kommunen ikke ønsket. Bransjerepresentanten gav råd om at man burde sjekke hvor store høyttalere de hadde installert. SALUTT så gjorde, og resultatet ble en bevilling som var begrenset til restaurantdrift. Forebygging av overskjenking dreier seg ikke bare om fokus på bartendere som overskjenker, men også om å unngå etableringer som kan komme til å skape problemer. Ofte er det lettere å stoppe noe som kan utvikle seg til å bli et problemsted på etableringstidspunktet, heller enn å få stengt det når rusrelatert vold og ordensforstyrrelse krever politiresurser og kommunal oppmerksomhet.

6 Fase 2: SALUTT etter pilotperioden

Evalueringen av SALUTT dreier seg om pilotperioden fra 1. november 2011 til 31. desember 2013. I og med at vi fortsatt har anledning til å følge prosjektet, har vi også muligheten til å se hva som har skjedd i etterkant. I januar 2014 ble SALUTT utvidet til å også å omfatte området fra Spikersuppa til Tinghuset og har 23 fokussteder (i kategorien bar/pub/nattklubb).

Figur 12. SALUTTs prosjektområde etter utvidelsen.



En gjennomgang av rapporter fra SALUTT-kontrollører og politiet, deltakelse på diverse møter og intervju med prosjektleder, viser at det allerede har skjedd relativt omfattende endringer fra pilotprosjektet til den første utvidelsen. Prosjektleder forklarer endringene ved at de gjorde en intern evaluering og endret strategi på en del områder.

En betydelig endring, slik vi ser det, er økte personalressurser. Det er nå fire personer (fordelt på to og en halv stilling) som jobber med samarbeid, dialog og oppfølging av utesteder. Kompetansen og erfaringen er mer spisset inn mot prosjektets mandat, og det ser ut til at

sammensetningen av gruppa fungerer svært godt. Tre av de ansatte har lang erfaring fra utelivsbransjen. I tillegg er den juridiske fagkompetansen godt ivaretatt.

Prosjektgruppa har også endret fokus når det gjelder kontakt med utestedene. I pilotfasen besto kontakten hovedsakelig av besøk på nattetid i helgene. Etter utvidelsen har prosjektgruppa begynt å kontakte drivere/daglig ledere på dagtid, eller i «fredstid» som prosjektleder kaller det:

Vi må jobbe parallelt, ikke bare operativt på kontroll/tilsyn, hvor vi er veldig operative. Vi jobber også med å ta kontakt med drivere – også i fredstid. Det vil si at vi avtaler møter med drivere, tar en kopp kaffe, ser hverandre i øynene og blir kjent, og prøver å endre litt kultur gjennom driverkontakt.

Prosjektgruppa rapporterer at de har gode erfaringer med å kombinere kontakt med drivere på dagtid med dialogbaserte kontroller på kveldstid. Den dialogbaserte tilnærmingen har også smittet over på politiets arbeid i SALUTT-området. Prosjektleder forteller eksempelvis om et tilfelle der politiet gjennomførte det han kaller en kvalifisert kontroll, og reagerte på forholdene ved uteserveringen til et skjenkested:

Politiet var ute forrige helg og gav en skrape på YY skjenkested. De hadde servert svært mange drinker på samme bord ute. Da gjorde de det samme som det vi gjør, men i uniform: Tar til seg barsjefen, daglig leder og forteller om det. Der og da. Vi får det i etterkant. Så spør vi, tar en runde, er det noe vi skal følge opp eller er det OPS, oppgjort på stedet. Så var det OPS, så det var greit.

Kursene er kuttet fra to til en dag. I pilotperioden opplevde prosjektgruppa til dels vanskeligheter med å rekruttere til kurs, og at en derfor burde redusere kursingen til én dag. Dette ser ut til å ha bli tatt positivt imot fra bransjen. I løpet av våren 2014 er det arrangert fire kurs og alle har vært fulle. Prosjektgruppa rapporterer at det har vært lettere å rekruttere til kursene. Kursevalueringene viser at arbeidsgivere betaler lønn for 2/3 av kursdeltakerne. Det er en økning i forholdet til den første fasen, og kan tyde på at SALUTT har klart å innarbeide et navn og et godt rykte i bransjen.

I forbindelse med reduksjon av kurstiden er noe av kursinnholdet endret. I følge prosjektleder går de nå mer inn på kjernen av problemene med overskjenking, bistandsplikt, id-kontroller og liknende. Slik har de blitt mer praktisk innrettet. Kursene avsluttes med samme kunnskapsprøve som i pilotprosjektet, og resultatene viser at det ikke er flere enn tidligere som stryker på prøven. Det ser med andre ord ut til at det var vellykket å redusere kurstiden.

Som en forlengelse av dette kan det se ut som at forholdet til serveringsbransjen er endret. I oppstartsfasen var det generelt lite samarbeid med bransjen, og møtepunktene på kurs og i referansegruppen var til tider konfliktfylte. I prosjektgruppa deltok riktignok en

bransjerepresentant, men vedkommende hadde ikke stor innvirkning på arbeidet eller fremdriften, og det var ingen i prosjektgruppa som ytret ønske om større involvering fra bransjen. Bransjen ble heller ikke invitert til å delta i styringsgruppa, men måtte selv melde sin interesse og be om å bli inkludert. Det kunne dermed se ut som at bransjen fikk være med som et slags alibi, fordi SALUTT tross alt var bygget på et samarbeid mellom myndighetene og serveringsbransjen. I dagens prosjektgruppe betraktes bransjen i større grad som en medspiller.

Kursene benyttes til mer enn å formidle kunnskap om alkoholloven, og ifølge prosjektleder foregår læringen begge veier:

Vi ser jo det at her sitter det masse folk, her er det god miks, her er det masse å lære. Vi lærer av hverandre. Og det er jo kjempeviktig. Tenk deg de nye som sitter der, da. De lærer masse, mens de eldre kommer med masse eksempler.

Kursene fungerer altså som kontaktarena, både mellom utesteder, men også mellom bransjen og myndighetene. Kontakten som opprettes på kursene, gjør det lettere å ha god dialog når de senere møtes i kaotiske forhold på utestedet rett før stengetid.

Et siste viktig punkt er at politiets innsats nå er mer stabil. I pilotperioden opplevde prosjektgruppa at politiets operative innsats til tider ikke var i samsvar med prosjektgruppas ønsker. Etter at dette ble tatt opp på et styringsgruppemøte, ble som allerede nevnt, avtalen mellom Oslo kommune og politiet konkretisert, formalisert og underskrevet i desember 2013, helt i slutfasen av pilotperioden.

Politiets innsats har i ettertid vært stabil. Det vil si at det er to politibetjenter som bare jobber i SALUTT-området natt til lørdag og natt til søndag. Vi noterer samtidig at selv om SALUTT-området er utvidet, og antall utesteder fordoblet er politiets innsats fortsatt begrenset til to politibetjenter. I praksis betyr dette at de to politibetjentene må fordele seg på et dobbelt så stort område og arbeide med dobbelt så mange utesteder, noe som innebærer at de i praksis får mindre tid til forebyggende arbeid.

7 Oppsummering og konklusjoner

7.1 Dialog og kontroll, systemfeil og enkeltfeil

Erfaringene med SALUTT har i all hovedsak vært gode, selv om effektmålingene ikke viser så stor nedgang i overskjenkingen som de involverte parter hadde forventet og ønsket.

Andelen testkjøp som endte med servering har gått ned, men vi finner ingen signifikant forskjell mellom SALUTT-området og et kontrollområde. Det har også vært en nedgang i omfanget av vold og ordensforstyrrelser i Oslo sentrum og i SALUTT-området.

Prosessevalueringen viser at i møtet med bransjen har SALUTT lagt mer vekt på dialog enn på kontroll og sanksjoner i tradisjonell forstand. I en ordinær skjenkekontroll er fokuset først og fremst på enkeltfeil, for eksempel den ene bargjesten som skiller seg ut ved å være mer påvirket enn de andre (Buvik & Baklien, 2014). SALUTT har bidratt til å utvide oppmerksomheten. Det dreier seg både om å se de mekanismene som kan føre til rusrelatert vold, og det vi kan kalle systemfeil, i motsetning til individuelle avvik. Oppmerksomheten rettes ikke bare mot det som skjer ved bardisken, men på utestedet som helhet. Til tross for resultatene fra testkjøpene, er de som jobber med SALUTT av den oppfatning at det er sjelden de ser overskjenking i den forstand at en bartender selger alkohol til en person som framstår som åpenbart påvirket. De som er for beruset finnes i større grad inne i lokalet. I slike tilfeller sier kontrollørene fra der og da, og vedkommende blir gjerne sendt ut. Er dette et engangstilfelle, får det ingen konsekvenser. Gjentar det seg, kaller SALUTTs prosjektleder det en systemfeil, og da er det en annen sak. Da blir det møte med driver/bevillingshaver, og beskjed om at det må strammes inn.

Det samme gjelder når de kommer over steder med særlig høyt skjenkenivå, mange folk og generelt høy beruselse blant gjestene. En mulighet da er å samarbeide med brannvesenet for å justere antall gjester som kan oppholde seg i lokalet. Slik kan de både gjøre kontrollvirksomheten lettere, og det blir enklere for skjenkestedet å ha styring på hva som skjer. Slik sett er SALUTT mer opptatt av det generelle skjenkenivået, og av driften og tilstanden på skjenkestedet, enn den enkeltgjesten som er åpenbart påvirket. Systemfeil er viktigere enn enkeltfeil.

Samtidig er det en vanskelig balansegang SALUTT har gitt seg inn på når dialog har fått lov til å bli viktigere enn sanksjoner. Mye tyder på at det kan være vel så effektivt å være dialogpartner og medspiller, heller enn sanksjonerende motpart, ikke minst fordi den muliggjør raskere tilbakemeldinger. Men tilnærmingen kan stride mot de grunnleggende premissene hos noen av samarbeidspartnerne, kanskje særlig hos politiet. En politimann som har hatt sentrale funksjoner i SALUTT, uttrykte det slik:

Hovedinnvendingen min er at prosjektet ikke oppfyller det viktige momentet sanksjonering, kanskje i en misforstått frykt for å ødelegge samarbeidsklimaet. Det er uaktuelt for politiet å ofre integriteten ved ikke å slå ned på avdekkede brudd. I andre områder får vi respekt hos og kommer godt over ens med flere av de vi har sanksjonert mot, så lenge vi opptrer korrekt.

Til tross for slike meningsulikheter, virker det som SALUTT har klart å bygge gode samarbeidsrelasjoner mellom kommunen, utelivsbransjen og politiet.

Videre i dette kapitlet vil vi ta opp spørsmålet om i hvilken grad SALUTT er en kopi av det svenske STAD-prosjektet, eller om Oslo har utviklet noe som er annerledes. Det svenske prosjektet har brukt lang tid på å oppnå sine resultater, og på den bakgrunn spør vi også om hva som kan forventes når tidsrammene for SALUTT tas i betraktning. Til slutt drøfter vi overførbarheten av SALUTT-erfaringene og av funnene fra evalueringen.

7.2 En STAD-kopi?

Da SALUTT startet opp, var STAD-prosjektet og det som hadde skjedd i Stockholm med utviklingene av Ansvarsfull alkoholhåndtering, den store inspirasjonen. Likevel er ikke SALUTT noen STAD-kopi. Den viktigste grunnen er at i metoden Ansvarsfull alkoholhåndtering som benyttes i Sverige, sitter politiet i førersetet i større grad enn i SALUTT. Kommunen har også en rolle, men ikke i samme grad som i Oslo. Dette har sammenheng med at ansvaret for skjenking og kontroll i Stockholm er plassert hos politiet, mens det i Oslo er kommunen som har dette ansvaret.

Kanskje kan det sees på som en konsekvens av dette, når dialogtilnærmingen er tydeligere i Oslo-prosjektet, mens metodene STAD-prosjektet benyttet er noe mer sanksjonsorientert. Men også der legger de vekt på veiledning og på å ha en god relasjon til bransjen. I et hefte som presenterer STAD-prosjektet, legger intervjuede «kroginspektörer» vekt på at deres oppdrag ikke først og fremst er å finne feil og legge grunnlag for sanksjoner (STAD, 2009):

Att vi kommer ut är ju också ett slags stödfunktion, vi hjälper till och svarar alltid på frågor. Den relationen tycker jag att vi har med personalen och krögarna, de vågar fråga om det är något de är osäkra på.

I hvilken grad bevillingshaverne i Stockholm oppfatter inspektørene mest som kontrollører eller som veiledere, er en annen sak. En forskjell fra er at i Oslo venter ikke SALUTT-kontrollørene på spørsmål, men går mer inn med direkte veiledning på driften av skjenkestedet. Prosjektleder legger vekt på at de gjennom dialogen forsøker å komme fram til en enighet med driver både om hvorvidt en spesiell gjest er åpenbart påvirket, og om andre

forhold som har med driften å gjøre. Slik sett går trolig SALUTT i Oslo noe lenger enn man har gjort i Stockholm.

7.3 Ting tar tid

SALUTT har måttet tilpasse seg rammebetingelsene på flere områder. Det gjelder både politiets innsats i prosjektet og bruken av sanksjoner. Litteraturen kan tyde på at det er normalt at tidsavgrensede prosjekt ikke fullt ut klarer å følge prosjektplaner eller må gjøre endringer og tilpasninger i løpet av prosjektperioden. Vi må derfor ta høyde for at det kan vise seg at de langsiktige virkningene er vesentlige selv om tiden løper forttere enn prosjektet (jf. Sørhaug, 1995).

SALUTT startet i november 2011. I Stockholm har STAD arbeidet med Ansvarsfull alkoholhåndtering siden midten av 90-tallet, og det er mange heltidsansatte som arbeider med programmet. En rekke evalueringer viser gode resultater, selv om testkjøpene i Stockholm viste en nedgang i antall serveringsnekt fra over 80 % i 2005 til 65 % i 2011 (Leifman mfl., 2011). Vi kan ikke forvente samme effekter av et avgrenset pilotprosjekt i Oslo, som det vi kan se i Stockholm etter mange års arbeid. Tatt i betraktning den korte tiden SALUTT har eksistert, må det sies å ha oppnådd flere gode resultater.

Vi vil også minne om at det gjerne tar tid å legge til rette for effektiv kommunikasjon mellom aktørene i et forebyggingsprosjekt. For eksempel viste evalueringen av det norske Regionprosjektet at det tok til dels betydelig tid fra planer ble lagt og vedtak ble gjort, til tiltakene ble iverksatt (Baklien mfl., 2007). Wallin (2004) har i sin evaluering av STAD-prosjektet også pekt på betydningen av at tiltak får tilstrekkelig tid til å bli institusjonalisert, for derved å øke sannsynligheten for vedvarende og langsiktige effekter. Det er også viktig å minne om at forebyggingsprosjekter som har kompetansebygging som viktig virkemiddel og målsettinger som et stykke på vei innebærer en kulturendring, må vurderes i et langsiktig perspektiv.

Som Sulkunen og medarbeidere (2003:166) vektlegger, bruker dessuten mange prosjekter og programmer lang tid på å finne sin form. Sett i et større perspektiv er det også grunn til å peke på at effekten av SALUTT ikke bare hvilke mål som blir nådd i prosjektområdet. Selv om det ikke er direkte uttrykt som en målsetting, kan SALUTT også betraktes som et utviklingsprosjekt.

7.4 Overførbarhet

Ser vi på SALUTT som et utviklingsprosjekt, blir det også viktig å spørre om overførbarheten, både av de erfaringene som er gjort, og av evalueringens konklusjoner. Kan den kunnskapen man har fått fram gjennom prosjektet overføres til andre områder av Oslo eller andre norske byer? Svaret varierer ut fra hvilke deler av SALUTT man ser på. For det første bør den økte kunnskapen om hvordan utelivet fungerer i seine kveldstimer, kunne være brukbar til andre tider og på andre steder. Det gjelder den kunnskapen som SALUTT har fått fram om å vektlegge ikke bare det som skjer ved bardisken, men også ute i lokalet. Det gjelder også fokuset på hva som kan utløse ordensforstyrrelser og vold. I tillegg har vi vist hvordan noen av deltakerne på SALUTT-kursene beskrev en jobbhverdag der alkohollovens krav ble oppfattet som urealistiske og til dels også urimelige. Deres beskrivelser kan trolig også være relevante for utelivet andre steder, og bør slik ha overføringsverdi når det gjelder planlegging av forebyggende tiltak.

Kompetansehevingen gjennom kurs er trolig den SALUTT-intervensjonen som er lettest å overføre. Problemet er at kursing alene neppe gir resultater. Eller som Brennan og medarbeidere konkluderer i sin metastudie (2011): «Server training courses that are designed to reduce disorder and have some potential, although there is a lack of evidence to support their use to reduce intoxication». SALUTT er et multikomponentprosjekt, og det er nødvendig å ha fokus på helheten, og ikke bare på hver enkelt komponent. Både i STAD-prosjektet og i flere andre tiltak internasjonalt, har det vist seg virkningsfullt å kombinere flere samtidige intervensjoner (jf. Jones mfl., 2011).

Ser vi på de enkelte komponentene, må overførbarheten sees i lys av at de har flere funksjoner. Ikke minst gjelder det kursene. Økt kunnskap og kompetanse er gjerne det man først tenker på, men kursene er også en kontaktarena mellom myndigheter og bransje. Gjennom denne bygges tillit, som igjen er viktig som et grunnlag for seinere dialog med det enkelte utested. De som jobber i SALUTT er innom på kursene, viser ansikt og forteller hvem de er. Det gjør jobben lettere når de kommer til utestedene og folk der kjenner dem igjen. De rapporterer også at kursene bidrar til at SALUTT og de ansatte på utestedene får en mer felles virkelighetsoppfatning. Dessuten fungerer kursene også som arena for kontakt mellom ulike skjenkesteder. Dersom kursene bare betraktes som en opplæringsarena, får man ikke utnyttet det potensialet som ligger i kontakten og i samhandlingen, som de har fått til i SALUTT.

Erfaringene fra samarbeidet mellom politiet, bransjen og kommunen bør også være relevante for andre. Dette er aktører som i utgangspunktet har ulike interesser. Politiet skal opprettholde ro og orden, primært ved sanksjoner og tilstedeværelse. Utelivsbransjen selger en vare og har legitime, økonomiske interesser. Kommunen skal forvalte alkoholloven og ivareta den vanskelige balansen mellom næringsinteresser på den ene siden og helse- og sosialpolitiske hensyn på den andre. Til tross for disse ulikhetene har SALUTT kommet langt i å skape en

felles plattform der disse aktørene har blitt medspillere heller en motparter. Sammen med de konkrete samarbeidserfaringene bør det være en inspirasjon for andre kommuner og andre forebyggingsprosjekter.

Kanskje er det mer grunn til å stille spørsmål ved overførbarheten når det gjelder den tette dialogen med utestedene og måten å drive kontroll på. Det dreier seg først og fremst om at dette er svært ressurskrevende, både når det gjelder økonomi og tilgangen til de rette personalressursene. Vi er likevel kjent med at arbeidsformen er forsøkt med hell i enkelte andre norske kommuner, som Kristiansand og Mandal. Det viktigste aspektet ved dialogtilnærmingen er trolig de raske og hyppige tilbakemeldingene til skjenkestedene, på hvordan de takler overskjenking og beruselse. På dette feltet har SALUTT drevet et nybrottsarbeid som kan ha konsekvenser for hvordan andre byer i Norge, og kanskje også internasjonalt, kan nærme seg problemene.

Litteratur

- Arthur, W., Bennett, W., Edens, P. S., Bell, S. T. & Zedeck, S. (2003). Effectiveness of training in organizations: A meta-analysis of design and evaluation features. *Journal of Applied Psychology*, 88(2), 234-245. doi:[10.1037/0021-9010.88.2.234](https://doi.org/10.1037/0021-9010.88.2.234)
- Astbury, B. & Leeuw, F. L. (2010). Unpacking black boxes: Mechanisms and theory building in evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 363-381.
- Babor, T. F., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K. & Rossow, I. (2010). *Alcohol - no ordinary commodity: Research and public policy* (2. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Baklien, B. (1996). *Informasjonsteknologi for funksjonshemmede: Evaluering av Sunnass [i.e. Sunnaas] IT-enhet* (NIBR-notat nr. 1996:106). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Baklien, B. (2000). Evalueringsforskning for og om forvaltningen. I O. Foss & J. Mønnesland (Red.), *Evaluering av offentlig virksomhet* (s. 53-77). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Baklien, B. & Buvik, K. V. (2008). Usynlig teater: En metode med etiske utfordringer. *Sosiologisk Tidsskrift*, 16(2), 147-166.
- Baklien, B. & Carlsson, Y. (2000). *Helse og kultur: Prosessevaluering av en nasjonal satsning på kultur som helsefremmende virkemiddel* (NIBR prosjektrapport nr. 2000:11). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Baklien, B., Pape, H., Rossow, I. & Storvoll, E. E. (2007). *Regionprosjektet - nyttig forebygging?: Evalueringen av et pilotprosjekt om lokalbasert rusforebygging* (SIRUS-rapport 6/2007). Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Baklien, B. & Skjælaaen, Ø. (2012). Loven, fylla og kommunene. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 53(1), 3-32.
- Bell, R. (1975). *Att utvärdera sociala program*. Malmö: Alma.
- Brennan, I., Moore, S.C., Byrne, E. & Murphy, S. (2011). Interventions for disorder and severe intoxication in and around licensed premises, 1989-2009. *Addiction*, 106(4), 706-711.
- Buvik, K. (2013). How bartenders relate to intoxicated guests. *International Journal of Alcohol and Drug Research*, 2(2), 1-6.

- Buvik, K. & Baklien, B. (2006). *Skal det være noe mer før vi stenger? Evaluering av Ansvarlig vertskap i Trondheim* (SIRUS-rapport 4/2006). Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Buvik, K. & Baklien, B. (2012). *Fri flyt: Bartenderes møte med berusede gjester* (SIRUS-rapport 1/2012). Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Buvik, K. & Baklien, B. (2014). Street-level alcohol policy: Assessing intoxication at drinking venues in Oslo. *Drugs: Education, Prevention, and Policy*, 21(5), 380-387. doi:10.3109/09687637.2013.872601
- Chen, H.-T. (2005). *Practical program evaluation: Assessing and improving planning, implementation and effectiveness*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Damschroder, L. J., Aron, D. C., Keith, R. E. & Kirsh, S. R. (2009). Fostering implementation of health services research findings into practice: a consolidated framework for advancing implementation Science. *Implementation Science*, 4(50). doi:[10.1186/1748-5908-4-50](https://doi.org/10.1186/1748-5908-4-50)
- Denzin, N. K. & Lincoln, Y. (2000). Introduction: Entering the field of qualitative research. I N. K. Denzin & Y. Lincoln (Red.), *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fossåskaret, E. (1997). Har kunnskap sin egen rett?: Etiske utfordringer ved å distansere seg frå det nære. I E. Fossåskaret, O. L. Fuglestad & T. H. Aase (Red.), *Metodisk feltarbeid: Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Furøy, W. (2012). «Orden i gata»: en studie av ordensforstyrrelser i Karl Johansgate 1998-2008: Hva er det og hva gjøres med det?: Et blikk på ordenspolitiets hverdag. Oslo: Politihøgskolen.
- Gliksman, L., McKenzie, D., Single, E., Douglas, R., Brunet, S. & Moffatt, K. (1993). The role of alcohol providers in prevention: An evaluation of a server intervention programme. *Addiction*, 88(9), 1195-1203.
- Graham, K., Bernards, S., Osgood, D. W. & Wells, S. (2006). Bad nights or bad bars? Multi-level analysis of environmental predictors of aggression in late-night large-capacity bars and clubs. *Addiction*, 101(11), 1569-1580. doi:[10.1111/j.1360-0443.2006.01608.x](https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2006.01608.x)
- Graham, K. & Homel, R. (2006). To what extent is intoxication associated with aggression in bars?: A multilevel analysis. *Journal of Studies on Alcohol*, 67(3), 382-390.
- Graham, K. & Homel, R. (2008). *Raising the bar: Preventing aggression in and around bars, pubs and clubs*. Cullompton: Willan.

- Grytdal, V. & Meland, P. (2011). *Vold i Oslo 2009: en analyse av voldsanmeldelser fra 2. halvår 2009*. Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/oslo/Vedlegg_1288.pdf
- Harachi, T. W., Abbott, R. D., Catalano, R. F., Haggerty, K. P. & Fleming, C. B. (1999). Opening the black box: Using process evaluation measures to assess implementation and theory building. *American Journal of Community Psychology* 27(5), 711-731.
- Helsedirektoratet. (2013). *Ansvarlig alkoholhåndtering (IS-2038)*. Hentet fra <http://helsedirektoratet.no/publikasjoner/veileder-i-salgs-og-skjenkekontroll/Publikasjoner/IS-2038%20Veilder%20i%20salgs-%20og%20skjenkekontroll%20-%20Webversjon.pdf>
- Holmila, M., Holder, H., Andréasson, S., Baklien, B. & Rossow, I. (2008). Roles for researchers in community action projects to prevent alcohol and other drug problems: Methodological choices. *Drugs: Education, Prevention & Policy*, 15(4), 410-423.
- Holmila, M., Karlsson, T. & Warpenius, K. (2010). Controlling teenagers' drinking: Effects of a community-based prevention project. *Journal of Substance Use*, 15(3), 201-214. doi:[10.3109/14659890903329604](https://doi.org/10.3109/14659890903329604)
- Holstein, J. A. & Gubrium, J. F. (2010). Animating interview narratives. I D. Silverman (Red.), *Qualitative Research* (3. utg., s. 149-167). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Holth, P. & Bye, E. K. (2004). *Evaluering av Ansvarlig vertskap i Bergen 2000-2003 (SIRUS-rapport 1/2004)*. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Hughes, K., Bellis, M., Leckeby, N., Quigg, Z., Hardcastle, K., Sharples, O. & Llewellyn, D.J. (2014). Does legislation to prevent alcohol sales to drunk individuals work?: Measuring the propensity for night-time sales to drunks in a UK city. *Journal of Epidemiology & Community Health*, Online First. Hentet fra <http://jech.bmj.com/content/early/2014/01/03/jech-2013-203287.long>
- Hughes, K., Quigg, Z., Bellis, M., Calafat, A., Van Hasselt, N., Kosir, M., . . . Juan, M. (2012). Drunk and disorganised: Relationships between bar characteristics and customer intoxication in European drinking environments. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 9(11), 4068-4082.
- Jones, L., Hughes, K., Atkinson, A. M. & Bellis, M. A. (2011). Reducing harm in drinking environments: A systematic review of effective approaches. *Health & Place*, 71(2), 508-518.

- Kelle, U. (2001). Sociological explanations between micro and macro and the integration of qualitative and quantitative methods. *Forum: Qualitative Social Research*, 2(1), 204-222.
- Kurtze, N., Wollscheid S. & Denison E. (2014). *Effekter av tiltak mot overskjenking, skjenkning til mindreårige, og alkoholrelatert vold/skader i tilknytning til skjenkesteder* (Rapport fra Kunnskapscenteret nr 13-2014). Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.
- Lang, E., Stockwell, T., Rydon, P. & Beel, A. (1998). Can training bar staff in responsible serving practices reduce alcohol-related harm? *Drug and Alcohol Review*, 17(1), 39-50.
- Lauritzen, H. C. & Baklien, B. (2007). *Overskjenking i Bergen: En oppfølgingsevaluering av Ansvarlig vertskap i Bergen* (SIRUS-rapport 5/2007). Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Leifman, H., Fredholm, M. S., Müller, D. & Trolldal, B. (2011). *För full för att bli serverad: En uppföljande studie av servering til berusade kroggäster i Stockholm innerstad 2011* (STAD-rapport 46/2011). Stockholm: Centrum för psykiatriforskning Stockholm.
- Moran-Ellis, J., Alexander, V. D., Cronin, A., Dickinson, M., Fielding, J., Sleney, J. & Thomas, H. (2006). Triangulation and integration: processes, claims and implications. *Qualitative Research*, 6(1), 45-59. doi: [10.1177/1468794106058870](https://doi.org/10.1177/1468794106058870)
- Morse, J. M. (2003). Principles of mixed methods and multimethod research design. I A. Tashakkori & C. Teddlé (Red.), *Handbook of mixed methods in social and behavioral research* (s. 189–210). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Müller, D., Sundin, E. & Ramstedt, M. (2014). *Varning på stan? En studie av promillehalter hos unga vuxna i Stockholm citys nöjesliv* (STAD-rapport nr 56). Stockholm: STAD.
- Månsdotter, A., Rydberg, M., Wallin, W. Lindholm, L. & Andréasson, S. (2007). *Ansvarsfull alkoholserving i krogmiljø*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.
- Oslo kommune, Næringsetaten. (2013). *Årsberetning 2013*. Hentet fra <http://www.naringsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/n%C3%A6ringsetaten%20%28NAE%29/Internett%20%28NAE%29/Dokumenter/%C3%85rsberetninger/%C3%85rsberetning%202013%20N%C3%A6ringsetaten%20med%20lenker.pdf>
- Pawson R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Rammohan, V., Hahn, R. A., Elder, R., Brewer, R., Fielding, J., Naimi, T. S., . . . Zometa, C. (2011). Effects of dram shop liability and enhanced overservice law enforcement

- initiatives on excessive alcohol consumption and related harms: Two community guide systematic reviews. *American Journal of Preventive Medicine*, 41(3), 334-343.
- Rossow, I. & Baklien, B. (2010). Effectiveness of responsible beverage service: The Norwegian experiences. *Contemporary Drug Problems*, 37(1), 91-107.
- Rossow, I., Storvoll, E.E., Baklien, B. & Pape, H. (2011). Effect and process evaluation of a Norwegian community prevention project targeting alcohol use and related harm. *Contemporary drug problems*, 38(Fall), 441-466.
- Rossow, I. & Baklien, B. (2011). Applying mixed methods in evaluation of a community prevention project: reflections on strengths and challenges. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 28(5-6), 487-500.
- Rossow, I. & Norström, T. (2012). Skjenking og vold. Hentet fra <http://www.forebygging.no/Artikler/2014-2012/Skjenking-og-vold/>
- Saltz, R. F. (2011). Enlisting bars and restaurants in the prevention of intoxication and subsequent harms: Why it matters. *American Journal of Preventive Medicine*, 41(3), 353-354.
- Saltz, R. & Stanghetta, P. (1997). A community-wide Responsible Beverage Service program in three communities: Early findings. *Addiction*, 92(S2), S237-S249.
- Skjælaaen, Ø. (2012). *Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2012*. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- STAD (2009). *Trygg på krogen. Samverkan för ansvarsfull alkoholserving*. Stockholm: Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen.
- Strange, V. & Allen, E. & Oakley, A. & Bonell, C. & Johnson, A. & Stephenson, J. (2006). Integrating process with outcome data in a randomized controlled trial of sex education. *Evaluation* 12(3), 330-352.
- Sulkunen, P., Määttä, M. & Rantala, K. (2003). Translating back: Evaluation as sociological intervention. *Nordisk alkohol- & narkotikatidsskrift* 20(English supplement), 161-168.
- Sørhaug, T. (1995). Forskning om forsøk. I O Eikeland & H. D. Finsrud (Red.), *Research in Action / Forskning og handling: Søkelys på aksjonsforskning* (Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie 1). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Toomey, T. L., Erickson, D. J., Lenk, K. M., Kilian, G. R., Perry, C. L. & Wagenaar, A. C. (2008). A randomized trial to evaluate a management training program to prevent illegal alcohol sales. *Addiction*, 103(3), 405-413.

- Trolldal, B. (2009). *Ansvarsfull alkoholservering och liknande metoder: Utbedring og metodefterlevnad* (STAD-rapport 38/2009). Stockholm: Centrum för psykiatriforskning.
- Trygstad, S.C., Andersen, R.K., Hagen, A.M., Nergaard, K., Nicolaisen, H. & Steen, J.R. (2013). *Arbeidsforhold i utelivsbransjen*. (Fafø-rapport 2014:2) Oslo: Fafø.
- Wallin, E. (2004). *Responsible beverage service: Effects of a community action project*. Stockholm: Karolinska Institutet, Department of Public Health Sciences.
- Wallin, E., Gripenberg, J. & Andreasson, S. (2005). Overserving at licensed premises in Stockholm: Effects of a community action program. *Journal of Studies on Alcohol*, 66(6), 806-814.
- Wallin, E., Lindewald, B. & Andréasson, S. (2004). Institutionalization of a community action program targeting licensed premises in Stockholm. *Evaluation Review* 28(5), 396-419.
- Warpenius, K., Holmila, M. & Mustonen, H. (2010). Effects of a community intervention to reduce the serving of alcohol to intoxicated patrons. *Addiction*, 105(6), 1032-1040.

English summary

SALUTT (Sammen lager vi utelivet tryggere – We make nightlife safer together) is a project that aims to reduce and prevent overserving and serving of alcohol to minors, violence and antisocial behaviour in a defined area of the city centre as well as to give the people of Oslo a greater sense of security when they are out and about in the city.

The effect evaluation is based partly on test purchases. The results show that the percentage of test purchases resulting in the serving of alcohol fell during the period. However, there is no significant difference between the SALUTT area and a control area, which means that the decline may have other explanations than the implementations. There has been a decrease in the incidence of violent and antisocial behaviour in the SALUTT project area – but also in Oslo in general. This decline may have other explanations than the measures implemented in connection with the SALUTT project.

SALUTT's approach to the hospitality industry has been to emphasize dialogue rather than implement controls and sanctions in the traditional sense. The process evaluation shows that SALUTT has also managed to raise awareness about the mechanisms that can lead to alcohol-related violence and what we might call system failures, as opposed to deviant behaviour on the part of individuals. However, it is a difficult balancing act SALUTT has given itself in allowing dialogue to overshadow sanctions. It is an approach that may run counter to the basic principles of some of the project's partners, particularly the police.

On the whole, SALUTT has managed in our assessment to establish a good working relationship with the city authorities, the hospitality trade and the police. It is a relationship built on trust, which is important for future dialogue with the individual establishment. The dialogue-based approach to nightclubs and bars implies rapid and constructive feedback.

Because a project like SALUTT places high demands on resources and regulatory conditions, all lessons learned may not be transferable to other Norwegian municipalities. Knowledge generated by the project about nightlife and the possible causes of drink-related violence and antisocial behaviour should nevertheless be of use to local authorities in more places than Oslo.



SIRUS

Postboks 565 Sentrum, 0105 Oslo

ISBN 978-82-7171-416-1

ISBN 978-82-7171-417-8 (pdf)

ISSN 1502-8178