

RAPPORT

2018

SAMHANDLING, SAMARBEID OG SKJENKING:

Forvaltning og håndheving av alkoholloven i utelivet

Skule Wigenstad
Kristin Buvik
Bergljot Baklien

Samhandling, samarbeid og skjenking:
Forvaltning og håndheving av
alkoholoven i utelivet

Skule Wigenstad

Kristin Buvik

Bergljot Baklien

Utgitt av Folkehelseinstituttet
Område for fysisk og psykisk helse
Avdeling for rusmidler og tobakk
Januar 2018

Tittel:

Samhandling, samarbeid og skjenking:
Forvaltning og håndheving av alkoholloven i utelivet

Forfattere:

Skule Wigenstad
Kristin Buvik
Bergljot Baklien

Oppdragsgiver:

Helsedirektoratet

Bestilling:

Rapporten kan lastes ned som pdf på
Folkehelseinstituttets nettsider: www.fhi.no

Grafisk designmal:

Per Kristian Svendsen

Grafisk design omslag:

Fete typer

Elektronisk ISBN 978-82-8082-905-4

Innhold:

Sammendrag	4
Summary (English)	6
Forord	8
1 Innledning	9
2 Datakilder og metode	11
2.1 Valg av kommuner	11
2.2 Intervjuer	12
2.3 Feltarbeid	13
2.4 Dokumentanalyse og tilgjengelig statistikk	14
2.5 Bearbeiding, koding og analyse av data	14
2.6 Førforståelse	14
3 Alkoholpolitiske handlingsplaner	15
3.1 Handlingsplanenes generelle mål	15
3.2 Skjenkekontroll	16
3.3 Opplæring og veiledning av ansatte på skjenkestedene	17
3.4 Tverretatlig samarbeid	17
3.5 Reaksjoner utover lovpålagte prikker	19
3.6 Plan og praksis kan være to forskjellige ting	19
3.7 Oppsummering	20
4 Kommunen som aktør	21
4.1 Samhandling med skjenkebransjen	21
4.2 Samarbeid med politiet	28
4.3 Prikkbelastningssystemet	29
4.4 Oppsummering	30
5 Skjenkekontrollen som aktør	31
5.1 Bakgrunn og opplæring	31
5.2 Gjennomføring av kontroll	32
5.3 Rapportering om avvik	35
5.4 Dialog med kommunen	36
5.5 Oppsummering	38
6 Politiet som aktør	39
6.1 Politiets organisering av utelivsarbeidet	39
6.2 Samhandling med utesteder og ordensvakter	41
6.3 Dialog og veiledning i utelivet	43
6.4 Politirapporter - forvaltningssporet	43
6.5 Problemer	45
6.6 Oppsummering	47
7 Ulike aktører i samme virkelighet	48
Referanser	53

Sammendrag

Norske kommuner har stort handlingsrom innenfor alkohollovens ytre rammer. Kommunene har eksempelvis ansvar for å innvilge søknader om skjenkebevillinger, kontrollere at skjenkestedene skjenker i tråd med alkohollovens bestemmelser, samt sanksjonere eventuelle brudd. Kommunene arbeider ulikt med alkohol og uteliv, basert på forskjellige forutsetninger og problemer. Denne rapporten viser hvordan et utvalg norske kommuner bruker sitt handlingsrom til å kontrollere, rapportere og sanksjonere skjenkesteders overholdelse av alkoholloven og tilhørende forskrifter.

Rapporten presenterer en studie av et utvalg av elleve kommuners forvaltning av alkoholloven med vekt på lovens bestemmelser for skjenkesteder. Dataene er kvalitative og består av intervjuer med kommunale saksbehandlere, skjenkekontrollører og lokalt politi, samt feltarbeid med politiet og skjenkekontrollen. I tillegg har vi gjennomgått de aktuelle kommunenes alkoholpolitiske handlingsplaner og andre relevante dokumenter.

Det framkom variasjoner i detaljnivået i de rusmiddelpolitiske handlingsplanene og retningslinjene. Noen fokuserte på overordnede problemstillinger og direkte gjengivelser av alkoholloven. Andre var mer praktisk rettet, blant annet med kriterier for hvilke steder som skulle kontrolleres hyppig. Det varierte med andre ord i hvilken grad handlingsplanene styrte handlingsrommet til forvalterne av kommunens alkoholpolitikk.

Informantene fra kommunal forvaltning la stor vekt på kurs, veiledning og dialog for å forebygge brudd på alkoholloven. Flere fortalte at det var en vanskelig balansegang å være både veileder og sanksjonsmyndighet.

Skjenkekontrollen var organisert på ulikt vis. Kontrollørene la vekt på dialog med kommunen som en forutsetning for en god skjenkekontroll. God informasjon fra kommunene gjorde det lettere for kontrollørene å besvare spørsmål fra utestedene når de var på kontroll. Veiledning og dialog ble oppfattet som en viktig del av en god skjenkekontroll. Gjennom konstruktive tilbakemeldinger ble det etablert en relasjon som forebygget konflikter. I enkelte av kommunene ble kontrollørene gjenkjent av utestedene. Det bekymret ikke kontrollørene. Når det ble kjent at de var ute, ble skjenkepraksisen strammere også på steder som kontrollørene ikke besøkte den kvelden. At kontrollørene ble gjenkjent kunne også føre til at vaktene kastet ut personer som var beruset. Slik ble det færre rapporterte brudd på alkoholloven. Kontrollørene var tydelige på at de måtte være sikre på at personen de beskrev i rapporten var åpenbart påvirket. Ofte kom tvilen utestedene til gode.

Flere politistasjoner hadde egne ansatte med ansvar for utelivsarbeidet. De hadde ofte tett kontakt med kommunen og deltok i tverretatlige samarbeidsprosjekt. Enkelte politistasjoner hadde tydelig fokus på å rapportere brudd på alkoholloven til kommunene, mens dette manglet hos andre. Rapportskrivning fra politiets side krever opplæring, ansvarliggjøring og forankring i ledelsen. Flere av politiinformantene mente politiets kjennskap til alkoholloven var mangelfull. Politiet ønsket ofte å løse forhold på stedet, og foretrakk dialog og direkte kontakt med utestedene fremfor rapportskrivning til kommunen. Knappe politiressurser vanskeliggjorde gjennomføringen av godt forebyggende, systematisk og oppsøkende arbeid i utelivet.

Kommunene hadde ulike problemer og forutsetninger. Der kontakten mellom kommunen og skjenkestedene begrenset seg til et kurs eller til noen få tilfeller av stedvis veiledning, ble skjenkekontrollørene kommunens ansikt utad. At kontrollørene hadde god kjennskap til

kommunens arbeid, samt kompetanse til å kunne veilede ansatte i utelivet, ble viktig for å sikre at bransjen hadde tillit til kommunen og for at kommunen på en effektiv måte skulle kunne oppfylle alkohollovens veiledningskrav. Kommunene la vekt på at et tett samarbeid med politiet var sentralt for god kontroll ved utelivet. I flere av kommunene var det politirapporter som hadde ført til bevillingsinndragninger. Politiet er ute i byen hver helg og har ofte god oversikt over hvilke utesteder som kan være gjengangere i forbindelse med vold, ordensforstyrrelser og overskjenking. En god informasjonsflyt gjorde det lettere for kommunen å målstyre kontrollene, og styrke veiledningen og opplæringen av de utelivsansatte.

Summary (English)

Norwegian municipalities have considerable freedom to act within the framework imposed by the Alcohol Act. Local authorities are for example responsible for approving applications for licenses to sell alcoholic beverages, checking that drinking venues serve in line with the provisions of the Alcohol Act and imposing sanctions on any breaches. This report shows how a sample of Norwegian municipalities utilise their freedom to act in their monitoring, reporting and sanctioning of licensed premises for breaches of the Alcohol Act and its associated regulations.

The report presents a study of the administration of the Alcohol Act in eleven municipalities, with emphasis on the provisions of the Act concerning licensed premises. The data are qualitative and include interviews with municipal case officers, liquor inspectors and local police, as well as fieldwork with the police and with liquor inspectors visiting drinking venues. We have also reviewed the municipal alcohol policy action plans and other relevant documents.

The study revealed variations in the level of detail in the action plans and guidelines concerning alcohol and drug policy. Some focused on general problems and direct quotations from the Alcohol Act. Others were more practically oriented and, for example, giving criteria for determining which premises should be inspected frequently.

Respondents from the municipal administrations emphasised courses, guidance and dialogue in the prevention of breaches of the Alcohol Act. Many found it hard to be both a guiding body and a sanctioning authority at the same time.

Inspections of licensed premises were organised in different ways. The inspectors regarded dialogue with the municipal authority as a prerequisite for the effective monitoring of licensed premises. Clear information from the municipal authorities made it easier for the inspectors to answer questions from pubs, clubs and restaurants during their inspections. Guidance and dialogue were often seen as an important aspect of the effective monitoring of licensed premises. Through constructive feedback they could build a relationship and prevent conflict. In some of the municipalities, the inspectors were recognised by the licensees. According to the inspectors, this was not a problem. When it became known that the inspectors were out making visits, serving practices were even tightened up on premises which the inspectors did not visit on that particular evening. The fact that the inspectors were recognised could also result in bouncers ejecting people who were intoxicated. This reduced the number of reported breaches of the Alcohol Act. The inspectors told that they had to be certain that the person they described in their report was obviously under the influence of alcohol. Licensees were often given the benefit of any doubt.

Many police stations had their special staff responsible for problems relating drinking venues. Usually these officers had close contact with the municipal authority and took part in inter-agency collaborative projects. Some police stations had a strong focus on reporting breaches of the Alcohol Act to the municipality, while others did not. The writing of police reports requires training, the delegation of responsibility and anchoring in the management. Several the police respondents regarded the police's knowledge of the Alcohol Act as inadequate. The police often wanted to resolve situations at the scene and preferred dialogue and direct communication with drinking establishments to writing reports for the municipality. Scarce police resources hampered effective preventive and systematic outreach work amongst licensees.

The municipalities differ and so do their problems regarding the Alcohol act and the drinking venues. In cases where contact between a municipal authority and licensees was limited to a course or a few cases of local guidance, the liquor inspectors were the municipality's external representative. Then it depended on the inspectors to fulfil the guidance requirements of the Alcohol Act. The municipal authorities underlined that a close partnership with the police was key to the effective monitoring of drinking venues. In many of the municipalities, police reports had led to licences being revoked. The police are out on the streets every weekend and often have a good overview of the drinking establishments which are more likely to be regular offenders in connection with violence, disturbances and overserving. A good flow of information made it easier for the municipal authority to target inspections and improve guidance and training of licensee staff.

Forord

Denne rapporten handler om hvordan elleve norske kommuner jobber med håndtering av alkoholloven i utelivet. Vi fokuserer på skjenkekontrollører, kommunale saksbehandlere og politiet. Rapporten er et oppdrag fra Helsedirektoratet.

Vi ønsker å takke de kommunene som har deltatt i denne studien. Informantene vi har snakket med har velvillig delt av sin kunnskap og erfaringer. Vi ønsker også å takke kollegaer ved FHI for gjennomlesning av rapporten og konstruktive tilbakemeldinger.

Oslo, januar 2018

Skule Wigestad, Kristin Buvik og Bergljot Baklien

1 Innledning

Alkoholloven setter de ytre rammene for bevillingssystemet, men kommunene har stort handlingsrom i den løpende forvaltningen av loven. Kommunene bestemmer hvor mange bevillinger de vil ha, hvem som skal få bevilling, samt innen hvilke tidsrammer salg og skjenking skal foregå. Kommunene er pålagt å føre kontroll med at bevillingshavere driver i henhold loven. Studier har vist at det er store lokale variasjoner i hvordan alkoholloven forvaltes (Baklien og Buvik, 2014; Baklien og Skjælaaen, 2012). Basert på ulike forutsetninger, problemer og prioriteringer, jobber kommunene ulikt med alkohol og uteliv.

Helsedirektoratet oppfordrer kommunene til å jobbe med programmet *Ansvarlig alkoholhåndtering*. Intensjonen er å redusere og forebygge overskjenking, skjenking til mindreårige, samt vold og ordensforstyrrelser. Programmet bygger på tre pilarer; opplæring, samarbeid og kontroll. Opplæringen av ansatte på skjenkesteder har fokus på alkoholloven og foregår blant annet gjennom kurs i Ansvarlig vertskap og e-læring. Direktoratet har også utgitt en veileder for salgs- og skjenkekontroll (Helsedirektoratet, 2012).

I følge alkoholloven skal alle skjenkesteder ha et internkontrollsystem for å sikre at de driver forsvarlig og med lav risiko for overtredelser av alkoholloven. Internkontrollen skal være skriftlig og inneholde oversikt over kravene i bevillingen og alkoholloven. Et godt internkontrollsystem forutsetter en grundig kartlegging av hvilke problemer stedet har med hensyn til å overholde regelverket, og hvor behovet for tiltak er størst. For å møte problemene kartleggingen avdekker og forebygge regelbrudd, må stedet utforme passende rutiner og tiltak. I tillegg må systemet brukes i det daglige arbeidet ved at de ansatte har kunnskap og kompetanse til å overholde kravene (Helsedirektoratet, 2016). I praksis betyr det at hvis alle skjenkesteder har et godt og velfungerende internkontrollsystem, vil det kunne forebygge overtredelser av alkoholloven.

Det er en lang vei og mange ledd mellom beslutninger på sentralt nivå, og det som skjer lokalt (Baklien og Skjælaaen, 2012; Buvik, 2013; Buvik og Baklien, 2014, 2015). Prosessen påvirkes i stor grad av lokale rammebetingelser. Kommunene er ulike når det gjelder folketall, antall skjenkebevillinger, måter å organisere skjenkekontrollen på, samt bruk av sanksjoner.

Tidligere studier har pekt på at det her finnes forbedringspotensial i flere norske kommuner (Baklien og Buvik, 2014; Buvik og Baklien, 2006; Rossow og Baklien, 2010). For eksempel viser studier av skjenkepraksiser på utesteder at det er lett å få servering selv om man fremstår som åpenbart påvirket (Buvik og Rossow, 2015). Det samme kan vi se i internasjonale studier (Gosselt, Hoof, Goverde, og Jong, 2013; Lenk, Toomey, og Erickson, 2006; Toomey m.fl., 2017; Wallin og Andreasson, 2004; Warpenius, Holmila, og Mustonen, 2010). I Norge rapporteres det generelt om få brudd på alkoholovens forbud mot skjenking til mindreårige og til gjester som er åpenbart påvirket, og få rapporter fra skjenkekontroller ender med sanksjon/bevillingsinndragning (Skretting, Bye, Vedøy og Lund, 2017). En studie av skjenkekontrollens arbeid i Oslo viste at kontrollørens skjønnsmessige beslutninger bidrar til å opprettholde en beruselsesorientert drikkekultur (Buvik og Baklien, 2014). Ut fra dette må en kunne si at det er et uutnyttet potensiale for mer kontroll.

I januar 2016 ble det innført et nasjonalt system, heretter omtalt som prikksystemet, som skal sikre at brudd på alkoholloven blir sanksjonert på samme måte i alle kommuner. Bestemmelsene om prikktildeling og inndragning gjelder dersom kontroll av skjenkesteder avdekker brudd på alkoholloven. Prikker tildeles skjenkestedet ut fra alvorligheten av

regelbruddet. Skjenking til mindreårige gir for eksempel åtte prikker, mens brudd på reklamebestemmelsene gir én prikk. Dersom et skjenkested får tolv prikker i løpet av en toårsperiode, skal bevillingen inndras. Selv om dette er ment å minske kommunenes bruk av skjønn, er det fremdeles flere situasjoner hvor kommunen må gjøre vurderinger. Kommunene vil derfor ha ulik praksis på hvordan alkoholoven kontrolleres og brudd følges opp.

Tema og problemstillinger

Denne rapporten oppsummerer hvordan 11 norske kommuner forvalter alkoholoven i utelivet. Studien er gjennomført på oppdrag fra Helsedirektoratet. Rapporten beskriver hvordan kommunene og politiet bruker sitt handlingsrom til å kontrollere, rapportere og sanksjonere utesteders overholdelse av alkoholoven og tilhørende forskrift. Målet er å bidra til økt kunnskapsgrunnlag om hvilke muligheter og utfordringer aktørene står ovenfor i det forebyggende arbeid rettet mot utelivet.

De overordnede problemstillingene er: Hvordan bruker norske kommuner sitt handlingsrom til å kontrollere, rapportere og sanksjonere skjenkesteders overholdelse av alkoholoven og tilhørende forskrift? Hva er politiets rolle i utelivet?

Studien fokuserer primært på tre grupper aktører: kommunale byråkrater (saksbehandlere), skjenkekontrollører og politiet. De ulike aktørenes blikk eller virkelighetsforståelse er utgangspunkt for problemstillingene som kan deles i fire områder:

- Kommunale handlingsplaner
 - På hvilken måte er den kommunale alkoholpolitikken uttrykt i rusmiddelpolitiske handlingsplaner og alkoholpolitiske retningslinjer?
- Kommunen som aktør
 - Hvordan praktiserer kommunale byråkrater tilsyn med alkoholoven?
 - Hvilke reaksjoner benyttes?
 - Hvem samhandler kommunen med, og hvordan foregår dette (samarbeidet)?
- Skjenkekontrollen som aktør
 - Hvordan gjennomføres skjenkekontrollen i kommunene?
 - Hvordan samarbeider skjenkekontrollørene med kommunen?
 - Hvordan opplever kontrollørene sin rolle?
- Politiet som aktør
 - Hva er politiets rolle i utelivet?
 - Hva er politiets rolle som samarbeidspartner for kommunen og skjenkestedene?

I kapittel to beskriver vi kommunene som er med i studien og hvilke metoder vi har brukt for å samle inn data. Kapittel tre analyserer kommunenes ruspolitiske handlingsplaner. Kapittel fire fokuserer på kommunen som aktør, mens vi i kapittel fem ser på skjenkekontrollen. I kapittel seks rettes blikket mot politiets arbeid i utelivet. Det siste kapitlet diskuterer hvordan de ulike aktørene jobber i den samme virkeligheten og framhever spenningsfelt og motsetninger de må forholde seg til.

2 Datakilder og metode

Studiens problemstillinger egner seg for en kvalitativ tilnærming. Intensjonen er ikke å gi et oversiktsbilde av samtlige norske kommuner, men å studere noen kommuner mer inngående og i dybden. Tilnærmingen ligner på den som ble brukt i liknende evalueringer av for eksempel Regionprosjektet (Baklien, Pape, Rossow, og Storvoll, 2007) og i studien av rusmiddelpolitiske handlingsplaner (Baklien og Krogh, 2011).

Målet med datainnsamlingen har vært å observere og beskrive, men også reflektere over hvorfor og hvordan. Analysen fokuserer i stor grad på rammebetingelser og handlingsrom for de involverte aktørene. For å forstå hva som fremmer og hva som hemmer arbeidet i kommunene er det naturlig å undersøke hvordan aktørene selv oppfatter sine handlingsrom og arbeidsoppgaver, samt problemene de står overfor. Data brukt i rapporten baserer seg på intervjuer med sentrale aktører, feltarbeid, dokumentanalyse og tilgjengelig statistikk. Det er gjennomført 42 intervjuer, 12 økter med feltarbeid, samt analyse av dokumenter og statistikk.

2.1 Valg av kommuner

Hvilke kommuner som inngår i studien, har betydning for kunnskapen som fremkom. Ambisjonen var å velge kommuner som er ulike når det gjelder antall skjenkebevillinger, kontrollmetoder, forebyggingsmodeller og geografisk beliggenhet. Som en del av utvelgelsesprosessen, deltok to av forfatterne på FKAAS-seminaret i 2015 (Foreningen for kommunalt ansatte som jobber med alkohol- og serveringsloven). Her ble det gjennomført feltsamtaler med en rekke kommunalt ansatte i kommuner av ulik størrelse. Inntrykket var at ansatte som jobbet med alkoholloven i små kommuner, ofte hadde det som en liten del av sin stillingsbeskrivelse, noen helt ned mot fem prosent. Flere av de små kommunene hadde kun et par skjenkebevillinger, ingen utesteder i tradisjonell forstand - kun hoteller og kantiner.

Det fremsto ut fra dette at små kommuner ville være lite egnet til å besvare våre problemstillinger. Vi tok derfor utgangspunkt i den årlige undersøkelsen om Kommunens forvaltning av alkoholloven (Skretting m.fl., 2017), i valg av kommuner. Vi visste for eksempel at Hamar og Fredrikstad hadde hatt bevillingsinndragninger på bakgrunn av politirapporter, at Kristiansand og Skedsmo har samarbeidsprosjekt mellom bransjen, kommunen og politiet, samt at Tromsø og Hammerfest brukte private vakselskap. I tillegg ønsket vi å inkludere de største byene da disse har flest skjenkesteder. Kommunene ble dermed strategisk valgt for å kunne besvare rapportens problemstillinger.

Da vi hadde valgt kommunene sendte vi e-post til den personen som hadde besvart spørreskjema om Kommunens forvaltning av alkoholloven (Skretting m.fl., 2017). I flere av kommunene kjente vi til personene som arbeider med skjenkesaker og i noen tilfeller kontaktet vi dem direkte. I e-posten presenterte vi prosjektet og ba om navn og kontaktinformasjon til kontaktperson de hadde i politiet og skjenkekontrollen. Vi tok deretter kontakt med politiet og skjenkekontrollen for å avtale intervju og eventuelt feltarbeid. Datainnsamlingen foregikk høsten 2016. Tabellen nedenfor gir en oversikt over hvilke kommuner som inngikk i prosjektet.

Tabell 1. Oversikt over kjennetegn ved de aktuelle kommunene, 2015.

Kommune	Innbyggertall*	Skjenkebevilgninger**	Kontrolltype	Avviksrapporter**
Oslo	652 226	1 116	Politi/juss-studenter + andre	116
Bergen	270 280	348	Kommunalt ansatte	14
Trondheim	181 462	264	Kommunalt ansatte	72
Stavanger	131 215	190	Brannetaten	19
Drammen	115 137	74	Kommunalt ansatte	4
Kristiansand	85 374	92	Kommunalt ansatte	1
Fredrikstad	72 937	103	Kontrollselskap	4
Tromsø	65 189	125	Kontrollselskap	10
Skedsmo	51 419	47	Kontrollselskap	10
Hamar	26 612	53	Kontrollselskap	0
Hammerfest	10 032	22	Kontrollselskap	13

*Innbyggertall i kommunen 1. januar 2016.

**Antall skjenkebevilgninger og avviksrapporter er fra 2015 (Stavanger fra 2014)

Studien har ikke ambisjoner om å gi et representativt bilde av hvordan norske kommuner og politiet jobber med kontroll, rapportering og sanksjonering av alkoholloven i utelivet. Mindre kommuner er ikke representert, noe som har innvirkning på resultatene. Den minste kommunen i utvalget er Hammerfest med omtrent seks utesteder og 10 000 innbyggere. Vi mener likevel at kunnskapen studien gir, har overføringsverdi til andre norske kommuner.

I lys av dette, beskriver og eksemplifiserer rapporten hvordan informanter fra de aktuelle elleve kommunene forteller at de kontrollerer, rapporterer og sanksjonerer brudd på alkoholloven.

2.2 Intervjuer

Det ble gjennomført intervjuer med skjenkekontrollører, kommunale saksbehandlere og politiet. Å la flere aktørstemmer komme til orde betegnes ofte som «multiple voicing» (Gergen og Gergen, 2000) og betraktes som et kvalitetskriterium i kvalitative studier (Hazen, 1993). I enkelte kommuner hadde vi intervjuer med flere kommunalt ansatte.

Intervjuene varte fra 30 minutter til opp mot to timer. Med unntak av ett telefonintervju foregikk alle ansikt-til-ansikt. Intervjuene med kommunale saksbehandlere og politiet ble gjennomført på deres kontor, mens intervjuene med skjenkekontrollørene fant sted der det var mest praktisk. Det være seg på hotellrom, konferanserom eller restauranter. I forkant av intervjuene gjennomgikk vi den respektive kommunens alkoholpolitiske handlingsplan og innrapporterte tall til Kommunens forvaltning av alkoholloven (Skretting m.fl., 2016). Dette ga mulighet for å tilpasse intervjuguidene til lokale forhold.

Intervjuene ga informasjon om informantenes erfaringer. Ettersom alkoholloven inneholder flere «kan» og «bør» er det opp til kommunen å skape praksis. Mange kommuner har tilstrebet en enhetlig praksis for å sikre likebehandling av skjenkesteder. Da praksis ikke alltid er like tydelig nedskrevet, ga intervjuene verdifull innsikt som vanskelig kunne fremskaffes ved andre metoder.

I kommuner med egne ansatte skjenkekontrollører har vi intervjuet disse, mens i kommuner med private kontroll-selskaper, har vi hovedsakelig snakket med ledere – som selv også gjennomfører kontroller. Vi har derfor lite grunnlag for å si i hvilken grad ledelsen i de private selskapene informerer sine ansatte om dialogen med kommunen.

2.3 Feltarbeid

Feltarbeid er viktig for å få innblikk i hvilke rammebetingelser som påvirker aktørens handlingsrom. Mens intervjuer kan fange aktørens subjektive oppfatning, vil deltagende observasjon gi kunnskap om hvordan de handler. I noen kommuner gjennomførte vi derfor feltarbeid med skjenkekontrollen og politiet.

Feltarbeidet med politiet startet som regel rundt klokken 20:00, og varte til omtrent kl. 05:00, i gjennomsnitt ni timer. Feltarbeidet med skjenkekontrollen varte noe kortere. Hvordan feltarbeidet ble gjennomført varierte mellom kommunene. I noen kommuner ble intervjuet gjennomført i starten av kvelden, før vi ble med ut på feltarbeid. I andre tilfeller ble intervju gjort på et annet tidspunkt enn feltarbeidet. Observasjonene ga rike data som utdypet det som kom frem gjennom intervjuene.

Under feltarbeidet var det ofte lengre perioder hvor det ikke skjedde noe, eksempelvis mens vi satt med skjenkekontrollørene på utesteder eller med politiet mens vi satt i bilen. Dette ga rom for mer uformell samtale hvor vi kunne snakke om konkrete situasjoner. Slike feltsamtaler kan minne om den dagligdagse praten mellom folk (Aase og Fossåskaret, 2014; Holstein og Gubrium, 2011; Reeves, Kuper, og Hodges, 2008). Feltsamtalene med politi og skjenkekontroll er imidlertid viktige datakilder. Særlig under feltarbeidet med skjenkekontrollørene benyttet vi anledningen til å la dem fortelle, utdype og begrunne hvordan de vurderte potensielle brudd på alkoholloven.

Tabellen nedenfor gir oversikt over antall kvalitative dybdeintervjuer og feltarbeid i de ulike kommunene:

Tabell 2: Oversikt over intervjuer og feltarbeid i de aktuelle kommunene

Kommune	Intervjuede byråkrater	Intervjuede skjenkekontrollører	Feltarbeid skjenkekontroll	Intervjuede politi	Feltarbeid Politi
Oslo	3	-	-	2	1
Bergen	3	1	1	1	-
Trondheim	1	2	1	1	1
Stavanger	1	2	1	1	1
Drammen	1	-	-	1	-
Kristiansand	2	2	1	1	1
Fredrikstad	2	1*	-	2	1
Tromsø	1	2	1	1	1
Skedsmo	1	-	-	1	-
Hamar	2	1*	1	1	-
Hammerfest	1	1	-	1	-
Totalt	18	11	6	13	6

*samme kontroll-selskaper gjennomførte kontrollen i Hamar og Fredrikstad

2.4 Dokumentanalyse og tilgjengelig statistikk

Rusmiddelpolitiske handlingsplaner og retningslinjer forteller om kommunenes fokus og prioriteringer på dette feltet. De angir målene med kommunenes alkoholpolitikk og hvilke virkemidler som skal brukes for å nå disse. Andre dokumenter er også studert. For å se på strukturelle rammer for gjennomføring av skjenkekontroll fikk vi tilsendt aktuelle avtaler mellom kommunen og kontrollskapet. I enkelte kommuner fikk vi innsyn i sakspapirene i aktuelle saker hvor det hadde vært skrevet avviksrapport eller fattet vedtak om bevillingsinndragning. I tillegg hadde vi et nyhetssøk for å fange opp nyhetssaker som var relevante for våre problemstillinger. Vi har også benyttet data fra den årlige undersøkelsen om «Kommunenes forvaltning av alkoholloven» der alle landets kommuner blir bedt om å angi situasjonen for foregående år. Dataene gir en oversikt over antall skjenkebevillinger, kontrollrutiner, rapporter om brudd på alkoholloven, samt tildeling av sanksjoner (Skretting m.fl., 2017).

2.5 Bearbeiding, koding og analyse av data

De formelle intervjuene ble tatt opp på bånd og transkribert. Intervjuene og handlingsplanene er systematisk kodet i HyperResearch. Kategoriene ble utviklet empirinært, det vil si at når en kode ble identifisert, så ble resten av materialet gjennomgått for å se om samme tema gjentok seg i flere intervjuer.

Under feltsamtalene og feltarbeidet ble det tatt notater. Notatene ble skrevet ut påfølgende dag. Totalt satt vi igjen med mange hundre sider med tekst. I analysen så vi etter hvordan individuelle handlinger og valg førte til utvikling av rutiner og praksiser, samt hvordan informantene reflekterte rundt dette. Informantenes uttalelser og hendelsene i feltarbeidet ble analysert med tanke på i hvilken kontekst de befant seg.

Enkelte steder i teksten knytter vi informanternes utsagn til kommunen de jobber i. Vi skriver for eksempel at saksbehandleren i Hamar kommune fortalte noe om hvordan skjenkekontrollen fungerte der. Andre steder mener vi det er viktig å bevare informantens anonymitet, dette gjelder særlig der informanter snakker kritisk om aktører eller hendelser. Vår hensikt er å fremheve de gode eksemplene, og vi anonymiserer kommuner og informanter der vi finner det etisk nødvendig. Dette ble formidlet til informantene i forkant av intervjuet.

2.6 Førforståelse

Det bør understrekes at forfatterne av denne rapporten har jobbet med tilsvarende problemstillinger i en årrekke, blant annet med «Ansvarlig vertskap» (Buvik og Baklien, 2006), «SALUTT» (Buvik og Baklien, 2012; Baklien og Buvik, 2014) «Regionprosjektet» og kommunale handlingsplaner (Baklien m.fl, 2007; Baklien og Krogh, 2011). En av forfatterne har jobbet som byråkrat i kommunen. Dette gir en førforståelse som både kan være en styrke og en svakhet. Styrken ligger i at vi har god kjennskap til studier av utelivet, kommunenes forvaltning av alkoholloven, til relevant litteratur, samt at vi har gode kontaktpersoner i flere kommuner. Enkelte av informantene kjente vi til fra før. Ved å fordele intervjuene mellom oss, unngikk vi å intervjuer informanter vi kjente for godt. Førforståelsen kan imidlertid innebære at vi kan ha tatt med oss forutinntatte oppfatninger i analysen av data. Både i datainnsamlingen og i analysen har vi vært bevisst denne faren. Det har derfor vært en fordel at vi er tre forfattere bak rapporten, og at vi har knyttet data og resultater opp mot hva vi og andre har funnet i tilsvarende prosjekter.

3 Alkoholpolitiske handlingsplaner

Kommunene har stor frihet i utformingen av egen lokale alkoholpolitikk innenfor statlige føringer. En slik føring er pålagt om at kommunen skal ha en alkoholpolitisk handlingsplan. Det er gitt i alkoholloven § 1-7d, og utdypet i Helsedirektoratets håndbok i alkoholloven – Rundskriv IS-5/2008 side 71: «Kommunen har etter § 1-7d en plikt til å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan. Loven gir ingen direkte anvisninger om hva planen skal inneholde, men den bør angi de alkoholpolitiske hovedmålene og de delmål kommunen legger til grunn for sin alkoholpolitikk, samt de virkemidlene som vil tas i bruk for å nå disse målene (...) Planen bør konkretisere hvilke tiltak kommunen vil satse på for å nå den landsomfattende målsetningen om å redusere alkoholforbruket» (Helsedirektoratet, 2008). Det anbefales videre at den alkoholpolitiske handlingsplanen inkluderes som en del av en rusmiddelpolitisk handlingsplan.

Tidligere forskning viser at få kommuner tar opp bevillingspolitikken i sine handlingsplaner. Inntrykket er dessuten at handlingsplanene i liten, om enn i varierende grad, utnytter det forebyggingsredskapet som ligger i bevillingspolitikken (Baklien og Krogh, 2011). Prosessen med å lage en alkoholpolitisk handlingsplan varierer fra kommune til kommune, men avsluttes med et politisk vedtak i kommune- eller bystyret. Planen gir dermed politisk basis for den enkelte kommunes forvaltning av alkoholloven.

Som bakteppe for hvordan den kommunale alkoholpolitikken fungerer i praksis, har vi gått gjennom handlingsplanene i de utvalgte kommunene. Vi har sett på hvilke mål de har satt for alkoholpolitikken, hva de sier om skjenkekontroll og opplæring og veiledning av ansatte på utestedene. Dessuten tar vi opp hva de sier om tverretattlig samarbeid, om de åpner for å sanksjonere lovbrudd ut over det prikkssystemet loven pålegger dem å bruke, og til sist om de har særegne krav til utestedene eller knytter vilkår til bevilningene.

3.1 Handlingsplanenes generelle mål

Den kommunale alkoholpolitikken utformes i et spenningsfelt mellom næringsinteresser og et folkehelseperspektiv (Rossow, Ugland, og Baklien, 2015). Denne balansegangen er også tydelig i målsetningsdelen av de alkoholpolitiske handlingsplanene. Retningslinjene for Stavanger er i så måte typiske når de der etterstreber å «*være balansert mellom alkohollovens formål om å begrense alkoholbruken og næringens behov for forutsigbare rammevilkår*».

Noen handlingsplaner ser ut til å legge større vekt på bransjens interesser enn på helse. I Oslo er det *Næringsetaten* som har ansvaret for bevilningene, og planen vektlegger «*å legge til rette for en fortsatt velfungerende utelivsbransje som skaper arbeidsplasser, inntekter og kulturopplevelser*.» Tilsvarende formuleringer er gitt i Byrådets budsjett for 2015, som uttrykker følgende overordnede alkoholpolitiske målsetninger:

1. *Oslo kommune skal bidra til å bekjempe økonomisk kriminalitet i utelivet og sikre seriøs drift av serverings- og skjenkesteder*
2. *Oslo skal være en trygg hovedstad.*

Skedsmo kommunes handlingsplan slår fast at kommunen «*skal være en av landets mest attraktive bosteds- og etableringskommuner, og ønsker å være en pådriver for næringsutviklingen i regionen*», samtidig som kommunen skal ivareta folkehelseperspektivet på det alkoholpolitiske feltet. Flere kommuner har også lagt inn i målsettingen at barn og unge skal skjermes. Det gjelder for eksempel Tromsø, Stavanger, Skedsmo og Fredrikstad. I Fredrikstads handlingsplan opplyses det at formålet med handlingsplanen er å ivareta befolkningens helse med et særlig

fokus på å beskytte barn og unge. Videre står det at «*Planen skal videre gi utelivsnæringen gode og forutsigbare rammebetingelser som trygger og stimulerer til et trygt, kompetent og variert uteliv med høy kvalitet*».

Noen kommuner understreker at alkoholpolitikken må utformes slik at kommunen i størst mulig grad unngår vold og uro. I planen fra Tromsø understrekes det at forebygging av rusmiddelrelatert vold forutsetter samarbeid mellom ulike etater og instanser. Oslo kommune sier at for å oppnå en trygg by skal det samarbeides med andre kontrollinstanser, øke veiledning og dialog med bransjen, øke oppdagelsesrisikoen for useriøse aktører, videreføre samarbeidsprosjektet SALUTT og gjennomføre diskrimineringskontroller. Hovedmålene i planen er en trygg by med bedre folkehelse og redusert skadelig alkoholbruk, noe som blant annet skal oppnås gjennom økt fokus på å vurdere skjenkesøknader i et sosialt og helsemessig perspektiv og økt veiledning og dialog med bransjen.

3.2 Skjenkekontroll

Noen av handlingsplanene unnlater å si noe spesielt om skjenkekontrollen. I flere kommuner, deriblant i planene for Bergen og Trondheim, heter det helt enkelt at kontrollen av skjenkestedene skal skje i henhold til departementets forskrift. I andre kommuner er dette utdypet. For eksempel gjelder det Skedsmo, der det heter at kontrollen skal være rettet mot forhold som vurderes hensiktsmessig, med særlig fokus på aldersbestemmelse og skjenking til personer som er åpenbart påvirket.

Noen kommuner bruker handlingsplanen til å understreke at kontrollene skal være målrettede, noe som for øvrig også er nevnt som et krav i forskriften. Ifølge Hamar kommunes handlingsplan skal skjenkekontrollen rettes mot steder som har blitt ilagt prikker, eller fått bevillingen inndratt.

I Tromsø heter det at kontrollene skal målrettes med fokus på steder med høy alkoholomsetning, 18 års aldersgrense og skjenketid til klokken 03:00. I Oslo skal skjenkekontrollen være målrettet basert på stedets historikk, konsept, beliggenhet, størrelse, aldersgrense og informasjon fra andre offentlige instanser, innkomne tips og klager. Kontrollørene skal ha fokus på stedets interne rutiner og helhetlige drift og bidra til forbedring dersom det er behov. For å oppnå dette skal det gjennomføres grundige kontroller på hvert skjenkested hvor driften skal kartlegges og dokumenteres.

Drammen kommune gir også spesifikke kriterier for steder som skal kontrolleres ofte. Steder som erfaringsmessig frekventeres av unge under 20 år, som holder åpent senere enn klokken 01.00, samt bestemte steder etter råd fra «Senter for oppvekst», «Senter for rusforebygging» eller politiet skal kontrolleres «*så ofte som behovet tilsier, men minst 12 ganger årlig*». Det gjelder trolig bare noen få steder.

Fredrikstad kommune bruker planen til å presisere kravene til skjenkekontrollen. De understreker at kontrollene skal følge opp vilkårene fastsatt i bevillingen, noe som forutsetter at kontrollørene har god kjennskap til bevillingsvedtakene. Kontrollaktiviteten skal styrkes og det skal gjennomføres samordnede kontroller med blant annet politiet, skattemyndighetene, mattilsynet og toll- og avgiftsdirektoratet. Rådmannen skal prioritere hvordan og hvor ofte kontrollen skal utføres. For å kontrollere internkontrollen på skjenkestedene skal det gjennomføres varslede kontroller. Dette kommer vi tilbake til i kapittel fire.

3.3 Opplæring og veiledning av ansatte på skjenkestedene

Selv om det de siste årene har vært økt fokus på opplæring av ansatte i utelivsbransjen, er det ikke alle kommunene som omtaler dette i sine handlingsplaner. Flere har imidlertid lagt inn at de som skjenker alkohol, skal ha bestått kurs i «Ansvarlig vertskap». Det gjelder for eksempel Fredrikstad, Hamar og Skedsmo. Noen kommuner har i tillegg, og i noen tilfeller isteden, egne kurs. Handlingsplanen for Skedsmo forteller at de supplerer e-læringskurset med temaer om konflikthåndtering og lokal bevillingspolitikk. Fredrikstad arrangerer kurs som styrer og stedfortreder¹ må gjennomføre i løpet av ett år etter at bevillingen er gitt. Drammen bruker handlingsplanen til å redegjøre for et gratis kurs om alkoholloven og om symptomer på bruk av illegale rusmidler. Kurset er obligatorisk for ansatte som har befatning med salg, eller utlevering av alkohol på skjenkesteder med utvidet tidsramme.

Dialog med og veiledning av dem som jobber på skjenkestedene, er temaer som går igjen i en del handlingsplaner. I noen kommuner er dette et frivillig tilbud. I andre av de aktuelle kommunene er det obligatorisk. For eksempel heter det i Fredrikstad sin plan at skjenkestedene har plikt til å delta på dialogmøter som kommunen arrangerer. Ved bekymringsmeldinger fra politiet eller andre etater, og på utesteder hvor det er avdekket brudd på alkoholloven, inviterer kommunen bevillingshaver og politiet til en samtale for å finne ut hvorfor bruddet har skjedd og gi veiledning om hvordan de kan unngå at det skjer igjen.

I Oslo kan det virke som veiledningstilbudet er noe mer preget av frivillighet enn i de andre kommunene vi har sett på. Der legger handlingsplanen vekt på at kommunen skal tilby veiledning på søknadstidspunktet og i løpende drift for å bidra til kompetanseheving blant bevillingssøkere og deres ansatte. Tema på veiledningene er skjenkereglene, felles forståelse av skjenkeproblematikk og overskjenking. Veiledningen skal bidra til å forhindre etablering av virksomheter preget av useriøs drift. Dessuten skal veiledning og dialog være en sentral del av kontrollstrategien. Kontrollørene skal gi veiledning og informasjon og gjøre oppmerksom på brudd på alkoholloven. I tillegg til ordinære skjenkekontroller som fokuserer på avvik, skal det gjennomføres veiledningsbesøk der en bruker dialog som virkemiddel. Oslo kommune skal også tilby veiledning på utestedene. I forkant av større arrangementer og festivaler skal det tilbys særskilt veiledning.

Skjenkepersonalets kunnskap og holdninger er tillagt stor vekt i de statlige føringene om lokal skjenkepolitikk. I kapittel 4 viser vi hvordan kommunene følger opp dette i praksis.

3.4 Tverretatlig samarbeid

Selv om kommunens handlingsplaner legger opp til et samarbeid på tvers av etater og organisasjoner, er ikke dette nødvendigvis forpliktende for andre enn kommunen. Da handlingsplanen vil være førende for hvordan kommunen ønsker å samarbeide, er det interessant å se hvordan planens mål samsvarer med hvordan saksbehandlere og politiet på gatenivå opplever samarbeidet.

Flere av kommunene vi har studert, legger opp til samarbeid mellom kommune og politi. Hamar og Oslo er blant de kommunene der samarbeidet ifølge de alkoholpolitiske planene framstår som implementert og etablert. Hamar kommune har et samarbeidsforum for alkohol som består av representanter fra politi, skjenkenæring, politiske representanter, samt Rådmann.

¹ For hver skjenkebevilling skal det utpekes en styrer og en stedfortreder som må godkjennes av bevillingsmyndighetene. Styrer og stedfortreder må være ansatt på skjenkestedet eller arbeide i virksomheten. I styrers fravær påhviler styrers plikter stedfortreder.

Samarbeidsforumet skal arbeide for en ansvarlig og forutsigbar alkoholhåndtering og være en møtearena for informasjon og kompetanseheving for bransjen. Sanksjoner for brudd på alkoholloven skal oversendes samarbeidsforumet til orientering.

Også i Oslo framstår samarbeidet som etablert mellom en rekke etater. Oslos rusmiddelpolitiske handlingsplan vektlegger en videreføring av forpliktende samarbeidsavtaler med Skatt Øst, Oslo kemnerkontor, politiet, Arbeidstilsynet, Mattilsynet, Oslo brann- og redningsetat og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Handlingsplanen beskriver hvordan samarbeidet innebærer løpende møter og informasjonsdeling i søknadsperioden og i daglig drift. Samarbeidsavtalene følges årlig opp med øverste ledelse. For å hindre skjenking til mindreårige er det et særlig fokus på samarbeid med politi og «Samarbeidsforum for foreldrefokusert forebygging i Oslo» (SAMFOR²). Handlingsplanen legger opp til at kommunen skal innta en aktiv rolle i samarbeidsforumene.

Handlingsplanen til Hammerfest beskriver et mer beskjedent samarbeid mellom kommunen og politiet. Det legges opp til årlige møter mellom bransjen, kommunen og politiet. Både kommune og politi skal ha en fast kontaktperson for samarbeidet.

I flere handlingsplaner framgår det at samarbeidet mellom kommune og andre aktører er prosjektbasert. Til dels er dette prosjekter som har vart en stund og der de involverte har høstet gode og viktige erfaringer. Det eldste er MAKS-samarbeidet (Myndighet, Ansvarlighet, Kontroll og Samarbeid) i Fredrikstad, som er et forpliktende samarbeid for kommunen, bransjen og politiet³. Metodikken er interkommunalt og startet i 2008 da Fredrikstad sammen med kommunene i Nedre Glomma regionen; Hvaler og Sarpsborg arbeidet med Ansvarlig vertskap. I 2010 resulterte dette i samarbeidsforumet MAKS som skal sikre en ansvarlig alkoholhåndtering gjennom bedre myndighetsutøvelse, ansvarlig skjenkenæring og god kontroll. Siden 2011 er MAKS-arbeidet etablert som et fast samarbeid, mellom kommunene, politiet og bransjen. Samarbeidets målsetning og metoder er en gjennomgående del av handlingsplanen til kommunen. Utover dette samarbeidet uttrykker Fredrikstads handlingsplan ambisjoner om et mer helhetlig samarbeid der de også ønsker å trekke inn drosjenæringen.

Et annet stort samarbeidstiltak er SALUTT-prosjektet i Oslo (Baklien og Buvik, 2014). Det startet som et samarbeidsprosjekt mellom kommune, politi og utelivsbransjen i en avgrenset del av byen i 2011, og har etter hvert blitt utvidet. Handlingsplanen forteller om gode resultater og at prosjektet skal videreføres. Virkemidlene er kompetanseheving av utelivsbransjen, dialogbaserte skjenkekontroller, synlig politi i gatebildet og sanksjoner. Ifølge handlingsplanen skal metodikken utvides til å omfatte hele Oslo fra 2018. Planen angir dessuten at det skal gjennomføres egne SALUTT-kontroller i tillegg til de lovpålagte kontrollene. I løpet av bevillingsperioden vil det bli innført et vilkår om at styrer og stedfortreder på alle skjenkesteder med skjenketid til klokken 03:00 skal ha gjennomført SALUTT-opplæring.

Andre kommuner har også samarbeidsprosjekter. I Skedsmo kommune heter det Trivelig uteliv Romerike (TUR). Dette innebærer blant annet informasjonsmøter for bransjen og Ansvarlig vertskapskurs i samarbeid med politiet. Det er også fokus på å forbedre kvaliteten på skjenkekontrollene. I Trivelig uteliv spiller politiet en mer sentral rolle enn i andre samarbeidsprosjekter, noe som kan forklare hvorfor prosjektet ikke omtales så grundig i den alkoholpolitiske handlingsplanen.

² SAMFOR er et tverretatlig nettverk for felles front i det rusforebyggende arbeidet i Oslo (Rossow m.fl., 2015)

³ For en presentasjon av MAKS-metodikken, se Ekerøth (2017)

I Tromsø og Kristiansand går samarbeidsprosjektene under navnet Ansvarlig alkoholhåndtering. I Tromsø heter det at kommunen skal strukturere samarbeidet, kvalitetssikre og videreutvikle skjenkekontrollen og holde kurs for bransjen. Prosjektet i Kristiansand trekker også inn Arbeidstilsynet i tillegg til skjenkebransjen og politiet. Fokuset for prosjektet i Kristiansand er ifølge planen ikke bare en bedre dialog mellom bransjen og det offentlige, men også mellom ulike offentlige etater. Ifølge Kristiansands handlingsplan ønsker kommunen også et samarbeid med drosjenæringen i forbindelse med sommer- og julebordsesongen.

Oppsummert ser vi at mange av kommunene vektlegger samarbeid mellom ulike aktører involvert i utelivet. Men det er også flere kommuner, deriblant store byer som Bergen og Trondheim, som ikke nevner dette. Som vi skal komme tilbake til, kan det selvfølgelig foregå både viktig og forpliktende samarbeid uten at det er redegjort for i handlingsplanene eller retningslinjene.

3.5 Reaksjoner utover lovpålagte prikker

Det nye, nasjonale prikkssystemet gir klare føringer for hvordan kommunene skal sanksjonere brudd på alkohollovens bestemmelser. Noen av handlingsplanene viser imidlertid at loven fremdeles gir kommunene et visst handlingsrom når det gjelder sanksjoner. Blant annet står det i handlingsplanen til Hammerfest at straffbare forhold vil vurderes politianmeldt, uavhengig av antall prikker overtredelsen gir. Skedsmo lister opp flere reaksjoner som kan være aktuelle utover prikktildeleging. Dette innebærer alt fra samtale og veiledning i regelverket, brev med oppklaring av regelverk, samt inndragning av bevilling. Oslo kommune fremhever at bevillinger kan inndras både midlertidig og permanent dersom stedet ikke drives på en forsvarlig måte. Innrapporteringer fra andre kontrollinstanser skal bidra til et bedre beslutningsgrunnlag for å avgjøre om driften er uansvarlig. Ved brudd på alkoholloven skal kommunen praktisere en rask og effektiv sanksjonering, blant annet for å synliggjøre at regelbrudd har en høy oppdagelses- og sanksjonsrisiko.

3.6 Plan og praksis kan være to forskjellige ting

I tillegg til punktene ovenfor, hadde de fleste kommunene vi har sett på, gjengitt lovens krav til søknad om bevilling i sine alkoholpolitiske handlingsplaner. Flere kommuner satte begrensninger til hvilke steder som kunne få skjenkebevilling, blant annet hadde flere vedtatt at gatekjøkken og kiosker ikke skulle kunne få bevilling. Videre var det flere som hadde særegne bestemmelser angående skjenking på idrettsarrangementer og egne alkoholfrie tilbud og -soner.

Den praktiske alkoholpolitikken i kommunene er ikke alltid i tråd med det som står i handlingsplanen. En tidligere studie viser at planens forhold til politikken kan innebære et møte mellom den rasjonelle planlogikken og den irrasjonelle virkeligheten (Baklien & Krogh, 2011). Det kan altså være vanskelig å lykkes med en rasjonell logikk, fordi virkeligheten roter det til (Gravrok og Hauger, 2011, s. 44). For eksempel kan det være lett å vedta at det ikke skal gis bevilling til servering som foregår i tilknytning til idrettshaller, idrettsanlegg, barn og unges fritidsaktiviteter. Men når en lokal bowlinghall ønsker bevilling fordi hallen i nabokommunen selger øl, velger kommunens politikere likevel å fravike prinsippene som er nedfelt i planen (eksemplet er hentet fra Baklien og Krogh, 2011, s. 84).

I Helsedirektoratets veileder for arbeid med rusmiddelpolitiske handlingsplaner siteres Storm P. på at «*det er lett å legge planer, men enda lettere å glemme hvor man har lagt dem*» (Helsedirektoratet, 2006, s. 7). Det vil si at det er lett å vedta prinsipper, men vanskelig å endre praksis. Når det kommer til praksis og enkeltsaker, kan den politiske virkeligheten ta seg annerledes ut enn den gjorde for dem som utformet handlingsplanen.

3.7 Oppsummering

Intensjonen i dette kapitlet har vært å gi svar på følgende: *På hvilken måte er den kommunale alkoholpolitikken uttrykt i rusmiddelpolitiske handlingsplaner og alkoholpolitiske retningslinjer?* Handlingsplanene og retningslinjene vi har gjennomgått, viser at kommunene balanserer alkoholpolitikken mellom næringspolitikk og folkehelsepolitikk. Selv om flere av planene ønsker å skjerme barn og unge gjennom alkoholfrie arenaer, er det tydelig at kommunene vektlegger at alkohol er en lovlig vare, som kommunene tilrettelegger for at butikker og utesteder skal kunne selge/skjenke. Planene legger ofte vekt på at utestedene skal driftes godt, noe som skal oppnås gjennom veiledning, dialog og tverretattlig samarbeid.

For øvrig varierte det hva kommunene valgte å inkludere i sine handlingsplaner. Selv om alkoholloven gir en rekke føringer som kommunene må håndheve uavhengig av handlingsplanen, har flere kommuner valgt å gjengi store deler av loven. Handlingsplanene gir kommunene en god mulighet til å tydeliggjøre og forankre kommunens praksis i skjenkesaker. Planene vi har studert, gjør imidlertid dette i varierende grad. Det kan med andre ord se ut til at flere kommuner ikke fullt ut utnytter det redskapet en alkoholpolitisk handlingsplan kan være. Få kommuner bruker plass i handlingsplanen til å ta opp særegne krav og vilkår. Dette kan være et uttrykk for at ikke alle kommuner ser hvilket alkoholpolitisk handlingsrom de har når det gjelder dette virkemiddelet.

På den annen side kan kommunen selvsagt utvikle og gjennomføre en alkoholpolitikk og bevillingspolitikk som er mer nyansert enn det som uttrykkes i planen. For eksempel kan det knyttes vilkår til bevillingene, for eksempel pålegg om vakthold, uten at det nevnes i handlingsplanen. Som vi har redegjort for foran, kan plan og praksis slik sett være to forskjellige ting.

4 Kommunen som aktør

Dette kapitlet presenterer de kommunale saksbehandlernes blikk på kontroll og sanksjonering av alkoholloven. Samtidig ser vi på hvilke andre aktører kommunene kommuniserer og samhandler med, og hvordan de beskriver og erfarer kommunikasjonen og samhandlingen.

Kommunen er en tvetydig aktør overfor skjenkenæringen og utelivet. Kommunen har ansvaret for skjenkebevillingene. Sammen med retten til å gi slike bevillinger, kommer også ansvaret for å kontrollere dem. Samtidig er kommunen næringsutvikler. Skjenkenæringen er en viktig næring i alle større kommuner. På den ene siden skal kommunen veilede og hjelpe skjenkestedene, være en dialogpartner og samarbeidspartner, mens den på den andre siden skal kontrollere og sanksjonere. Å forene disse to funksjonene kan være en krevende oppgave. Kommunen opererer derfor i et spenningsfelt mellom alkohol- og næringspolitikk.

4.1 Samhandling med skjenkebransjen

Bransjen har sine egne, legitime økonomiske interesser. Det kan derfor være en motsetning mellom bevillingshaverens interesse i å selge mest mulig alkohol, og lovens formål om å begrense forbruket og å hindre risikofylte drikkesituasjoner. Internasjonale studier viser at ansatte på skjenkesteder kan ha få insentiver til å skjenke ansvarlig (Stockwell, 2001), dels av økonomiske årsaker (Holder og Moore, 2000; Reiling og Nusbaumer, 2006), og dels på grunn av gjestenes forventninger om å få mer å drikke (Leo, 2013). Serveringsnekt kan føre til tapt fortjeneste, og kanskje også mindre tips for de ansatte (Buvik, 2013; Buvik og Tutenges, 2017).

Fra studier i Oslo vet vi at utelivsbransjen har hatt et negativt inntrykk av skjenkekontrollen (Baklien og Buvik, 2014; Buvik, 2013). Motstanden kan sies å være en del av kulturen i bransjen, noe som bekreftes i en studie av bartenderes skjenkepraksis (Buvik, 2013). Samme tendens har vært beskrevet i Sverige (Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen, 2009). Informantene i den herværende studien forteller at forholdet til bransjen kan være problematisk, noe som kan hemme samarbeidet mellom kommune og skjenkenæring. En saksbehandler vi snakket med, uttalte et ønske om at «*bransjen skal like oss litt bedre enn det vi merker at de gjør*». Saksbehandleren fra Hamar opplevde at det ikke alltid er like lett å samarbeide med utestedene:

Det jo ikke til å komme forbi at det er noen som blir sure på oss innimellom. Men det er en del av det, det må vi bare stå i. Det er en vanskelig dobbeltrolle.

I Skedsmo har de også gjort seg refleksjoner om dobbeltrollen. Det er ikke så lett å være både kontrollør og forvalter av en lov på den ene siden, og samarbeidspartner på den andre. «*Det er vanskelig å ha goodwill når man skal være den med riset bak speilet*».

Det meste av det samarbeidet vi fikk høre om gjennom intervjuene, dreier seg om en eller annen form for veiledning eller opplæring. Det kan være kursvirksomhet eller dialogmøter. Det er også ulike former for direkte samhandling, som å være tilgjengelig for spørsmål. Skjenkekontrollen driver også en omfattende veiledning flere steder, noe vi kommer tilbake til i kapitlet om skjenkekontrollen. Nedenfor ser på hver av disse veiledningsformene.

Kurs og opplæring

Våre data viser at kontakten med skjenkebransjen ofte foregår på kommunens initiativ, der den henvender seg til flere aktører på en gang. Et typisk eksempel på slik kontakt er kurs og opplæring. Det ser ut til at alle kommunene vi har sett på, er engasjert i kursvirksomhet overfor

bransjen. Det betyr at det foregår mer kursvirksomhet enn det man kunne få inntrykk av gjennom handlingsplanene.

Kurs i ansvarlig vertskap eller ansvarlig alkoholhåndtering, har en lang tradisjon både i Norge og internasjonalt (Toomey m.fl., 2017; Wallin, Gripenberg, og Andreasson, 2005; Warpenius m.fl., 2010). I Regionprosjektet der seks norske kommuner fikk støtte til gjennomføring av lokale forebyggingstiltak, var kursene i Ansvarlig vertskap blant de mest populære tiltakene (Baklien m.fl., 2007). For mange var det viktig at dette var noe som framsto som billig og gjennomførbart og ikke ville spise for mye av de knappe kommunebudsjettene. I evalueringen av regionprosjektet fremkom det at kommunene betraktet kurs som lette å implementere, eller det vi kan kalle et *plug-and-play* program (Baklien m.fl., 2007). I SALUTT-prosjektet i Oslo har kursing av utelivsbransjen vært et av tiltakene (Baklien og Buvik, 2014).

Informantene fra kommunene snakker om at de regionale kompetanse-sentrene på rusmiddel-feltet (KoRusene) deltar i utvikling og gjennomføring av kurs. På Hamar har de hatt mye dialog med KoRus Øst som gjerne vil at de skal komme i gang med Ansvarlig alkoholhåndtering. Av kapasitetsmessige grunner har både Hamar og i Fredrikstad valgt å gjøre det på sin egen måte, med møter som skjenkenæringen er forpliktet til å delta på fordi det er et vilkår i bevillingen. I andre kommuner forteller de at de har fått god hjelp fra sitt regionale kompetansesenter. Særlig i Skedsmo kommune fikk vi høre at samarbeidet med KoRus hadde vært viktig blant annet fordi de opplevde det som krevende å selv lage gode kurs. Det er slett ikke bare *plug-and-play*. Vår informant forteller:

Det er en kjempeutfordring å finne gode kursholdere. Du må finne noen som møter målgruppa. Noen har mer peiling på juss enn uteliv, da blir det mye om alkoholloven og paragrafer. Det kan bli veldig tørt og kjedelig. Skal du nå frem til målgruppa med budskapet ditt, må du forstå bransjen og ha kredibilitet. Og så er det en utfordring å få folk til å komme på kurs, selv om vi kan gi sanksjoner hvis de ikke kommer.

Det kan være vanskelig å få deltakere på kursene, enten fordi kursene oppleves som lite nyttige, at de er for kostbare eller for omfattende. Blant kommunene vi har studert, tar enkelte betalt, mens andre tilbyr gratis kurs.

Kursinnholdet i kommunene vi har studert, er omtrent det samme: alkoholloven, skjenkebestemmelser, konflikthåndtering og politiets arbeid. Som i Trondheim, der kommunen formidler informasjon om skjenkebestemmelser, det er ellers en bolk fra politiet, noe om konflikthåndtering, samt tegn og symptomer på bruk av illegale rusmidler. I Kristiansand inkluderer de også Arbeidstilsynet, kommunelegen og sosialt forebyggende avdeling.

De elleve kommunene vi har studert, har ulik praksis når det gjelder kursets omfang og hvem som er målgruppe. KoRus Øst har eksempelvis utarbeidet et e-læringskurs i Ansvarlig vertskap⁴. Kurset kan tas på mobil, nettbrett eller PC, det koster 300 kroner, og deltakerne får kursbevis etter en gjennomført prøve.

Andre kommuner, deriblant Tromsø, arrangerer egne kurs som er gratis for bransjen. De har hatt så stor oppslutning at de tilbyr e-læringskurset til de som ikke får plass på det ordinære.

⁴ Innhold i kurset: Alkoholens rolle i samfunnet, alkoholens egenskaper og virkninger, alkoholen og sentrale skjenkebestemmelser, påvirkningsskalaen og definisjon av åpenbart påvirket, legitimasjonskontroll, samarbeid mellom kommune, politi og bransje, hvordan bidra til et trygt og hyggelig uteliv i tråd med alkohollovens formål. (Fra kursbeviset).

Saksbehandleren fra Tromsø forteller at de hadde over hundre deltakere på forrige kurs. Det er selvfølgelig bra med stor oppslutning, men samtidig bør det stilles spørsmål om kursene kan bli for store. Med hundre personer i salen, blir det trolig vanskelig å få til en dialog og drøfting av de enkelte utestedenes problemer og utfordringer.

I SALUTT-prosjektet i Oslo har vi sett at kursing av bransjen har flere funksjoner enn å øke kompetansen i utelivsbransjen. Kursene har også gitt møteplass og et dialogforum mellom kommune og skjenkenæring (Baklien og Buvik, 2014). Det samme får vi høre i Trondheim, hvor informanten forteller at de bruker kursene til å bli kjente med de ansatte på skjenkestedene.

Informanten fra Tromsø sier også at et Ansvarlig vertskapskurs bør gjennomføres kontinuerlig. Spørsmålene deltakerne kommer med, avhenger av erfaringen de har. De som har jobbet i bransjen lenge, har andre kunnskapsbehov enn de nyansatte. I følge informanten i Tromsø er intensjonen at utelivsbransjen skal bruke kursene som et redskap i opplæringen av ansatte. For å imøtekomme bransjens problemer og utfordringer har kursene ulike temaer. Om våren er det fokus på festivaler og russetida. I august er de opptatt av fadderuka og studentene. Og utpå høsten har de kurs rettet inn mot problemer og utfordringer knyttet til julebordsesongen.

Informanten fra Kristiansand forteller at de har vært opptatt av å nå bartendere, ikke bare styrere og stedfortredere. Det fortelles videre at de ikke har hatt kapasitet til å gjennomføre kurs etter at det nye prikkssystemet ble innført fordi det medførte merarbeid. I Drammen har de prioritert å kurse dem som har direkte kontakt med gjestene. Samtidig uttrykkes det at kursvirksomheten er ressurskrevende, og kan bli nedprioritert i perioder.

Mens enkelte kommuner tilbyr e-læringskurs, holder andre mer omfattende kurs for skjenkebransjen. Informanten fra Trondheim forteller at de har Ansvarlig vertskapskurs over to dager, og at de har fått positive tilbakemeldinger. I Oslo var imidlertid erfaringene at bransjen syntes det var for tidkrevende med kurs over to dager.

For å bøte på manglende oppmøte på kurs, har enkelte kommuner satt kursdeltakelse som vilkår for skjenkebevilling. Informanten fra Skedsmo vektlegger at kursene er en del av kommunens veiledningsplikt. De har også satt kursdeltakelse for styrer og stedfortreder som vilkår i bevillingen. Også i Fredrikstad har de satt Ansvarlig vertskapskurs som vilkår. Alle som skal skjenke alkohol må ha bestått kurset.

Kurs og kompetanseheving av ansatte i utelivsbransjen er altså et sentralt virkemiddel i de fleste kommunene vi har undersøkt. Dette er for øvrig et velprøvd tiltak gjennom mange år, også internasjonalt gjennom programmer som ofte kalles Responsible Beverage Service (RBS) (Kurtze, Wollscheid, og Denison, 2014; Toomey m.fl., 2017; Wallin m.fl., 2005). Som vi har drøftet i andre sammenhenger, er utgangspunktet for å vektlegge økt kunnskap til de som skjenker, en oppfatning om at overskjenking skyldes manglende kunnskap om loven og manglende kompetanse til å kunne si nei når man skal (Baklien og Buvik, 2014). Men sammenhengen mellom det å gi personer kunnskap og forvente atferdsendring, er komplisert. Når det gjelder andre forebyggende tiltak på rusmiddelfeltet, som skoleprogrammer og kampanjer, har forskning vist at økt kunnskap ikke nødvendigvis fører til endret atferd (Babor m.fl., 2010). Det er grunn til å tro at 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. Burton m.fl. (2016) påpeker at kursing kan øke kunnskap, men i liten grad føre til vedvarende endring av atferd. Flere internasjonale studier viser at forebyggende programmer (RBS) er lite effektive for å redusere overskjenking på utesteder (Brennan, Moore, Byrne, og Murphy, 2011; Graham m.fl., 2014; Lenk m.fl., 2006).

Samtidig ser vi både i Norge og i andre land at Ansvarlig vertskaps-programmer gjerne blir redusert til kursing når de skal implementeres på lokalt nivå (Haggård, Trolldal, Kvillemo, og Guldbrandsson, 2015; Rossow og Baklien, 2010; Trolldal, Haggård, og Guldbrandsson, 2013). Forskningen om effekten av kurs for bartendere og servitører er oppsummert i en rapport fra Kunnskapscenteret (Kurtze m.fl., 2014). De har sett på selvrapportert og observert servitør-atferd, observert aggresjon og servitørkunnskap, og finner at resultatene i hovedsak viser liten eller ingen forskjell mellom tiltaks- og kontrollgrupper.

Kursvirksomhet krever mye ressurser. Kanskje burde oppmerksomheten heller rettes mot andre og mer fleksible former for kontakt med utelivsbransjen, som dialogmøter og stedlig veiledning. Stedlig veiledning krever imidlertid også at de som gjennomfører den har mye kunnskap om utelivet.

Dialogmøter

En annen form for opplæring eller veiledning, er det som i flere kommuner kalles dialogmøter. Kommunen kan ta initiativ til møter dersom det er noe spesielt de ønsker å formidle til utelivsbransjen. I Trondheim, for eksempel, forteller saksbehandleren at de så på innføringen av det nye prikkssystemet som en slik anledning.

Informanten fra Skedsmo kommune forteller at de har årlige møter som en del av sin veiledningsplikt. Der tar de opp temaer som gjelder alle ansatte på skjenkestedene, ikke bare driverne. Det handler for eksempel om hvordan politiet jobber, og om hvordan de skal samarbeide for å få ned beruselsesnivået. I tillegg har de tatt opp konflikthåndtering og snakket om narkotikaproblematikk.

Dialogmøtene en god arena for å bli kjent med driverne av skjenkestedene, høre hva de er opptatt av, og drøfte felles utfordringer. Saksbehandleren fra Skedsmo mener at de har kommet nærmere bransjen gjennom kurs og dialogmøter. Samtidig kan det være et problem å dekke hele bransjen. Problemene varierer ut fra hva slags sted det dreier seg om, og det samme kurset vil ikke passe for alle skjenkestedene. Informanten forteller at kommunen fokuserer på dialog med de skjenkestedene som har størst problemer med overskjenking og vold. Det samme forteller informanten fra Hammerfest. Der har kommunen et samarbeidsprosjekt med politiet, Trygt uteliv. De har samarbeidsmøter med bransjen to ganger i året, og opplever at skjenkestedene kommer.

I Fredrikstad er deltakelse i dialogmøtene et vilkår i bevillingen, og de har gitt prikker til dem som ikke har møtt opp. Møter som tidligere hadde omtrent 20 deltakere, har nå opp mot 100 fremmøtte. Så mange deltakere kan imidlertid vanskeliggjøre god dialog. Informanten forteller at kommunen ønsker å invitere mindre grupper neste år, både for å oppnå bedre dialog, men også for å målstyre informasjonen, for eksempel ved å ha egne møter for skjenkestedene i sentrum.

Også på Hamar fortelles det om positive erfaringer med at skjenkesteder som uteblir fra møtene, blir straffet med prikker. Tvang kan kanskje stå i motsetning til dialog og samarbeid, men dette må sees i lys av kommunenes problemer med å få skjenkestedene til å delta på kurs og dialogmøter. Vi ser samtidig at dialog- og samarbeidsmøter kan tilpasses på måter som kurs ikke kan. De kan fokusere på lokale problemer og ta opp aktuelle temaer.

Direkte veiledning

Kurs og dialogmøter er en arena der de kommunale aktørene møter mange skjenkesteder og mange personer på en gang. Det foregår også direkte veiledning. Det kan være flere ulike

hendelser som utløser slik personlig kontakt mellom kommunen og skjenkestedene. En av informantene fra Bergen forteller at de forsøker å etablere kontakt tidlig:

Når det kommer inn en søknad om bevilling, kan søker få en samtale med saksbehandler og så går vi gjennom søknaden. Jeg velger å gjøre det, for det første liker jeg å treffe dem, i tillegg vil jeg etablere kontakt sånn at de ikke gruer seg til å komme tilbake. For de synes det er noe skummelt og farlig med oss. Jeg tror du kan avverge mye med å komme tidlig på banen.

Informanten er klar over at skjenkebransjen kan ha en negativ innstilling til kommunen, og imøtekommer dette med å ha det han omtaler som *åpne dører*. Saksbehandleren vi snakket med i Bergen, la vekt på at det er viktig at både kommunen og skjenkenæringen får informere om sin hverdag og sitt handlingsrom. Informanten fortalte at noe av det første avdelingens nye sjef gjorde, var å invitere de største og viktigste utelivsaktørene til en samtale.

Det syns jeg var veldig lurt. Da har du signalisert hvordan du vil ha det. Da fikk de anledning til å prate og det kom masse spørsmål og innvendinger. Vi fikk anledning til å fortelle hvorfor vi er her og hva det er meningen vi skal gjøre. Jeg tenker det er viktig at bransjen skjønner hvordan dette systemet fungerer.

I Drammen fikk vi høre at selv om de ikke drev organisert veiledningsvirksomhet, så brukte de tid på å svare på spørsmål fra utesteder. Informanten fra Trondheim la også vekt på at det skal være lav terskel og åpen dør, og at de snakker mye med skjenkestedene både på e-post og telefon.

Direkte veiledning kan også foregå på kommunens eget initiativ som en del av oppfølgingen etter en avviksrapport. I Hamar fortalte informanten at de har hatt få inndragninger de siste årene fordi de har prioritert direkte veiledning og diskusjon i etterkant av avviksrapportene:

Vi kjører en veiledningslinje. Hvis du får rapporter som sier at det var en åpenbart påvirket person i lokalet, men vaktene fulgte han ut, så tenker jo vi egentlig at vaktene har gjort jobben sin. Da oppbevarer vi den rapporten, og ser om det kommer nye ting på stedet.

Sitatet viser at det er rom for bruk av skjønn, selv etter det nye prikktildelingsystemet. Informanten forteller at de ønsker å veilede skjenkestedene og gi dem en sjanse. Hvis det virker som at utestedet ikke har skjønnt regelverket helt, er veiledning ofte mer hensiktsmessig enn sanksjoner. Også i Skedsmo fører mange av avviksrapportene fra skjenkekontrollen til direkte kontakt og personlig veiledning.

Informanten fra Skedsmo forteller videre at de kan anta at det har skjedd en overtredelse, men at avviksrapporten ikke er god nok til å tåle en rettsak. Flere kommunale saksbehandlere forteller at rapportene ikke er sterke nok til at de kan brukes som grunnlag for sanksjoner. En uttaler: *«Jeg har ikke tall på hvor mange rapporter det har kommet som ikke har blitt til sanksjon i de siste årene»*. Hun forteller at rapportene ofte er basert på øyeblikksbeskrivelser, og at skjenkekontrollørene har for kort observasjonstid. Selv om rapporten ikke er fyllestgjørende, kan den likevel være et utgangspunkt for dialog med skjenkestedet. En saksbehandler uttalte: *«Dialog er en mye større jobb enn inndragninger og prikktildelinger»*.

Direkte veiledning kan altså foregå på kommunens og utestedets initiativ. I følge våre kommunale informanter ønsker de god dialog med utelivsbransjen, og gir uttrykk for at det er viktig at både kommunen og bransjerepresentantene får kjennskap til hverandres handlingsrom og virkelighetsforståelser. Trolig er det lettere for et utested å spørre dersom det allerede har en relasjon til saksbehandler i kommunen og de vet hvem de skal kontakte.

Stedlig veiledning

Stedlig veiledning foregår på kommunens initiativ, men det kan også være utesteder som inviterer kommunen for å få veiledning. I Oslo får vi høre at kommunen kommer på personalmøter når de blir bedt om det:

Vi forteller om alkoholloven og de viktigste reglene. Vi forteller også om oss og vårt fokus, hvordan vi jobber og samarbeider med andre aktører. Når vi er ferdige, så kommer det ofte mye frustrasjon, mye vandrehistorier. Men det er veldig godt for oss å kunne imøtegå. Vi føler jo selv at vi er ganske fornuftige i tolkningen av ting. Selv om det kan oppleves firkantet for dem, så er ikke det vår skyld. Det er sånn regelverket er.

Også informanten fra Kristiansand forteller at de har deltatt på personalmøter, og påpeker viktigheten av å møte alle ansatte, ikke bare de som eier eller driver utestedene.

Internkontroll

Internkontrollsystemet gir skjenkestedene mulighet til å forebygge brudd på alkoholloven. Samtidig gir det kommunene mulighet til å følge opp skjenkestedene. Innrapporterte tall fra kommunene tyder på at det i varierende grad fokuseres på dette. I 2015 ble det skrevet 36 avviksrapporter om manglende internkontroll i Trondheim, mens det i Oslo ikke ble skrevet noen. I Hammerfest ble det skrevet 10 avviksrapporter, selv om kommunen bare hadde 22 skjenkebevillinger.

I Fredrikstad får vi høre at det er de kommunale saksbehandlerne som sjekker internkontrollen. Det foregår åpent og de lar utestedet stille forberedt. Informanten forteller at de er mest opptatt av rutiner og praksis:

Vi har laget et nytt skjema som vi skal bruke når vi tar internkontrollrundene våre. Da ringer vi til skjenkestedet og lager en avtale. Vi er opptatt av hvilke rutiner og systemer de har satt i sving. Hvordan fungerer det? Har de ansatte opplæring? Hva type opplæring har de? Kan vi snakke med en av de ansatte om hvordan de synes at det fungerer? Hvor ofte har de personalmøter? Hva snakker de om? Har dere gjort noen tiltak i forhold til dette? Er det noe dere trenger av oss?

Informanten sier at de er i gang med å gjennomføre slike møter med samtlige skjenkesteder. Han forteller at de ser på dette som en del av kommunens veiledningsansvar. Samtidig er det klart at for en kommune med over hundre bevillinger, er dette et relativt ambisiøst tiltak. De fokuserer derfor på barer og nattklubber. Informanten viser videre til Helsedirektoratets veileder for internkontroll, som har «noen gode verktøy man kan bruke». De har dårlig erfaring med å gi skjenkestedene en ferdig internkontrollperm:

Tidligere laget vi en perm til alle som deltok på Ansvarlig vertskap kurset. Men den permen ble neppe åpna noen gang. Den ble bare satt under disk. Det merka vi når vi var på kontroller og spurte etter den permen, det var helt meningsløst, Å faen hvor var den permen, liksom.

Fredrikstad bruker altså oppfølgingen av internkontrollen som utgangspunkt for stedlig veiledning. Et fåtall av kommunene i vår studie synes imidlertid å gjennomføre grundige kontroller av skjenkestedenes internkontroll. I våre data er det stor forskjell på hvilke krav kommunen stilte til interkontroll. En kommunal saksbehandler fortalte at kommunen hadde delt ut en ferdig utfylt internkontrollperm til kommunens skjenkesteder med beskjed om at dersom de hadde permen tilgjengelig, var lovens krav oppfylt. Under feltarbeidet med skjenkekontrol-

lørene i Trondheim erfarte vi at kontrollørene brukte mye tid å gjennomgå internkontrollen for å se om den var tilpasset utestedets problemer. Ved en kontroll av et sted som lå like ved en trafikkert vei, mente eksempelvis kontrollørene at stedet måtte gjøre en risikovurdering hvis berusede personer ble utvist fra skjenkestedet. Vi har i andre sammenhenger vektlagt at det kan ha en forebyggende effekt å skjerpe oppfølgingen av internkontrollen (Buvik og Baklien, 2012). Tidligere studier viser at bartendere ofte har fått ingen eller svært mangelfull opplæring (Buvik og Tutenges, 2017; Trygstad m.fl., 2014).

Forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk pålegger de ansvarlige for virksomheten å sørge for at ansatte har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å overholde alkoholloven og krav til bevillingen. Forskriften pålegger også bevillingshaver å ha rutiner for å sikre overholdelse av disse kravene, samt å ha rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp avvik. Det er derfor en viktig oppgave for kommunen å kontrollere at disse kravene er oppfylt.

Skjenkekontroll som veiledning

Uansett hva som gjennomføres av kurs og dialogmøter, er trolig skjenkekontrollens besøk på det enkelte utested den hyppigste kontakten mellom kommune og bransje. Noen steder, som i Trondheim, er de tydelige på at kontrollørene primært skal kontrollere:

Kontrollørene har en jobbeskrivelse. De skal ut og observere og rapportere. De skal ikke inngå i diskusjoner med driverne. De kan jo selvfølgelig svare på enkle spørsmål hvis de vet svaret, men de kan heller gi et telefonnummer til oss og be dem ta kontakt.

Andre kommuner har et bevisst forhold til at kontrollørene ikke bare skal kontrollere, men også veilede. Noen har egne kontroller som skal konsentrere seg om veiledning. Saksbehandleren i Skedsmo sier det slik:

Vi har jobba mye med veiledning og kontroll. Vi styrer jo i stor grad hvordan vi vil at kontrollene skal gjennomføres. De har jo selvfølgelig et oppdrag og må forholde seg til det. Men vi vi har ønska en mer veiledende tilnærming underveis. Det var en sterk kritikk av kontrollskapet. Det handlet om at de bare går inn, observerer og trekker seg ut, og bare skriver en rapport, uten at stedet gis god nok mulighet til å komme til en diskusjon. Så vi har i større grad enn før bestilt åpne veiledende kontroller.

Informanten forteller videre at det vanskeligste spørsmålet handler om vurdering av gjestenes beruselsesnivå fordi det er både person- og situasjonsavhengig. Kristiansand hadde en dialogbasert skjenkekontroll. Saksbehandleren mener det har bedret forholdet til bransjen. Innføringen av prikkssystemet fikk imidlertid konsekvenser for veiledningstilnærmingen i Kristiansand, selv om de fremdeles vektlegger dialog. Informanten forteller at de veileder like mye som før, selv om kontrollørene nå skriver rapporter i tillegg.

I SALUTT-prosjektet i Oslo har de også benyttet dialogbaserte kontroller. Evalueringen av SALUTT viser at dialogen og samarbeidet med bransjen har blitt bedre, men det er ikke overraskende at skjenkebransjen er fornøyd når de ikke blir utsatt for ordinær skjenkekontroll (Baklien og Buvik, 2014). Vekten på dialogbaserte kontroller er også tydelig i Fredrikstad. Der skjedde det en endring da de skiftet kontrollskap. De nye skjenkekontrollørene oppsøkte alle skjenkestedene og hadde dialogbaserte kontroller for å bli kjent med ansatte. Noe av det samme opplevde de på Hamar, der bytte av kontrollskap også medførte mer vekt på dialog og veiledning.

Sammenliknet med andre former for kursing og veiledning, er trolig veiledningen som gjennomføres av kontrollørene den aller viktigste. Der er fleksibiliteten stor, og veiledningen kan gjøres konkret og målrettet fordi den kan ta utgangspunkt i hendelser og situasjoner der og da.

4.2 Samarbeid med politiet

Ved siden av utelivsbransjen er utvilsomt politiet den viktigste samarbeidspartneren for kommunen i håndheving av alkoholloven på skjenkesteder. Politiets rolle varierer mye fra kommune til kommune. Noen ganger er det kommunens representant og politiet som sammen har møter med bransjen. I Fredrikstad kalte de det samarbeidsmøter med utesteder. Bakgrunnen var for eksempel en bekymringsmelding fra politiet. Politiet hadde registrert en fest som hadde utviklet seg på en uheldig måte. Dermed ble det innkalt til et møte, der utestedet, politiet og en saksbehandler fra kommunen deltok.

I Tromsø jobber de kommunale saksbehandlerne for å få politiet mer inn på utestedene. I følge informanten er det noe bransjen selv har ønsket. Informanten mener at politiets tilstedeværelse er holdningsskapende både for skjenkestedene og for publikum. Hvis politiet sjelden er til stede, kan det føre til at gjestene blir urolige når de først dukker opp. Men dersom utestedene og gjestene blir vant til politiets tilstedeværelse vil det skape trygghet.

SALUTT-prosjektet i Oslo synes også ha fungert best når politiet har satt av nok ressurser til å være synlig på utestedene på nattestid. I praksis blir politiets arbeid ofte hendelsesstyrt, slik at de ikke kan prioritere forebyggende arbeid (Baklien og Buvik, 2014; Buvik, 2016).

Informanten fra Skedsmo kommune forteller at de samarbeider med politiet gjennom prosjektet Trivelig uteliv i Romerike. Det startet opp i 2012.

Kommunen er en veldig aktiv deltaker i det samarbeidet. Så vi har vært litt heldige her i Skedsmo kommune, vi har et veldig aktivt politi, som har bidratt veldig tungt inn i prosjektet. Politiet har vært prosjektleder, og de har utdanna alt det operative personalet sitt til å jobbe i henhold til denne STAD-metoden⁵.

Skedsmo har valgt en annen løsning enn Oslo og Kristiansand, der kommunen er prosjektleder. I Skedsmo har politiet vært prosjektleder, men informanten fra kommunen poengterer at de likevel «eier» sitt eget prosjekt ved å arrangere Ansvarlig vertskapskurs og etablere samarbeidsfora med utelivsbransjen. I Skedsmo er samarbeid med politiet også forankret i den rusmiddel-politiske handlingsplanen. Informanten fra kommunen forteller at de har god dialog og at politiet kan ha opplysninger som kan være relevante for bevillingen.

Skedsmo bruker også politiet når de skal understreke alvoret i en sak. Deres erfaring er at det er virksomt å ha politiet med på møte med innehaveren på et skjenkested. Informanten sier at det kan ha en forebyggende effekt ved at skjenkestedet må reflektere over hvordan de kan unngå liknende hendelser. Også i Stavanger skryter de av samarbeidet med andre etater, og særlig med politiet. Informanten fra kommunen forteller om månedlige samarbeidsmøter med bransjen, skjenkekontrollen, politiet og dørvaktene.

I flere kommuner, som Kristiansand, Fredrikstad, Hammerfest og Skedsmo, bidrar politiet med bekymringsmeldinger og rapporter som kan føre til prikker eller inndragninger. I flere kommuner fikk vi høre at bekymringsmeldingene fra politiet i noen tilfeller var helt avgjørende.

⁵ STAD (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem).

Også i Hammerfest forteller informanten fra kommunen at politiet spiller en sentral rolle. Kommunen tildeler prikker ikke bare på grunn av rapportene de får fra skjenkekontrollen, men også på grunnlag av det politiet har observert:

Politiet er veldig tilstedeværende på utestedene, så det er vanlig at vi får rapporter fra dem. De ser hva som skjer. Hvis det er brudd i helgen så får vi rapport på mandagene. Jeg tror det er positivt både for oss og for utestedene. Hvis politiet gir oss en rapport på pulten på mandag, så tildeler vi prikker etter alkohol-forskriftene.

Likedan har Skedsmo kommune både gitt prikker og foretatt inndragninger på grunnlag av rapporter fra politiet.

Oppsummert ser vi at de fleste kommunene forteller om godt samarbeid med politiet. I det avsluttende kapitlet diskuterer vi hvorvidt vi her får presentert et rosenrødt bilde. Slik informantene forteller om sin virkelighet, ser det ut til at kommunenes samarbeid med politiet er problemfritt. I en av kommunene fikk vi imidlertid høre at de nok kunne ønsket seg et litt tettere og mer formalisert samarbeid. Samtidig registrerer de at politiet har god kontakt med ordensvakatene på utestedene. De legger også til at politiet jo har begrensede ressurser. Distriktet er stort, og som de sier: «*Har du en bygdefest som går av hengslene, så er det biler ut der, og da er det ikke noen i sentrum*».

Vi kommer tilbake til samarbeidet mellom kommunen og politiet i kapittel 6, der vi viser hvordan denne relasjonen tar seg ut fra politiets ståsted, det vil si politiets blikk på samarbeidet.

4.3 Prikkelastningssystemet

Det nye, standardiserte prikkbelastningssystemet skal tydeliggjøre kommunenes ansvar for å reagere, forenkle den kommunale saksbehandlingen, samt sikre likebehandling for skjenkestedene. Baklien (2014) beskriver hvordan en kommune tidligere kunne bestemme at visse overtredelser ikke skulle sanksjoneres, mens samme overtredelser i nabokommunen kunne medføre langvarig inndragning. Endringene i alkoholloven innebærer derfor en innskrenkning av det lokale selvstyret. For enkelte kommuner innebærer det nye systemet en liberalisering av tidligere praksis. En saksbehandler sier at skjenkebransjen satt pris på det han omtaler som en liberalisering av regelverket: «*Bransjen har jo tatt imot dette med åpne armer*».

Informanten fra Skedsmo forteller at de allerede hadde et prikkbelastningssystem. De mener at det nye, nasjonale systemet er langt mer liberalt enn det kommunen hadde før, da åtte prikker kunne gi inndragning av bevilling. Nå er det tolv prikker som er grensen. Samtidig presiserer informanten at det må være mulig å bruke skjønn i tildelingen av prikker, og at det alltid vil være en individuell og skjønnsmessig vurdering. Dette er i tråd med hva vi har poengtert i andre sammenhenger, nemlig at lovendringen ikke kan fjerne det skjønnet som må utøves, både på gatenivå av kontrollørene, og av beslutningstakerne i kommunene (Baklien, 2014). Så lenge ikke Fylkesmannen, eller et annet overordnet organ, kontrollerer kommunenes forvaltning av loven, har kommunene et stort handlingsrom.

Informanten fra Hamar forteller at kommunens handlingsrom ble innsnevret da prikksystemet ble innført. De opplevde at det ble mer automatikk i sanksjoneringen av overtredelser. Saksbehandleren i Kristiansand forteller at det nye systemet ikke har påvirket kontrollørens veiledningsfunksjon. De veileder like mye som før.

For å oppsummere er det nye prikksystemet tatt imot på forskjellig vis. Noen kommuner opplever det som en liberalisering sammenlignet med gjeldende praksis. Andre at handlingsrommet deres er innsnevret. Det er også noen som betrakter retningslinjene som veiledende, og at de fremdeles har muligheter for å bruke skjønn.

4.4 Oppsummering

Dette kapitlet har søkt å svare på spørsmål om hvordan de kommunale byråkratene forvalter alkoholloven når det gjelder skjenkestedene. Intervjuene med de kommunale byråkratene viser at dette dreier seg om mye mer enn å behandle bevillingssøknader, sørge for at skjenkekontrollen er ute så ofte som loven krever, samt å sanksjonere når utestedene har gitt mer alkohol til en som var enten åpenbart påvirket eller til en mindreårig.

De kommunale aktørene skal håndheve en alkohollov som har som mål å begrense alkoholforbruket. Bransjen har sine egne, legitime økonomiske interesser. Det kan være en motsetning mellom bevillingshaverens interesse i å selge mest mulig alkohol, og lovens formål om å begrense forbruket og å hindre risikofylte drikkesituasjoner. I alle kommunene vektlegges samarbeid og dialog, både med bransjen og med andre aktører. Sammenlikner vi med de fortellingene vi fikk da vi snakket med kommunale saksbehandlere for 5 – 6 år siden (Baklien & Skjælaaen, 2012), er inntrykket at de vi har intervjuet denne gangen, har et mer helhetlig perspektiv på skjenkenæringen.

Vi vet at det er langt mellom bevillingsinndragningene i norske kommuner (Skretting m.fl., 2017), noe som kan tyde på at det er få brudd på alkoholloven på skjenkestedene. Fortellingene fra saksbehandlerne viser at lista ofte legges ganske høyt for hva som skal regnes som et brudd. Tilbakemeldinger fra kontrollørene fører ikke alltid til formelle sanksjoner og inndragninger, men like gjerne til dialog og oppfølging.

5 Skjenkekontrollen som aktør

Dette kapitlet presenterer skjenkekontrollørenes blikk på håndheving av alkoholloven i utelivet. Loven pålegger kommunene å gjennomføre minimum tre ganger så mange kontroller som de har bevillinger. Kommunen har ansvaret for at kvaliteten på kontrollene er god, at kontrollørene får tilstrekkelig opplæring, samt å påse at skjenking av alkohol skjer i henhold til alkoholloven. Det følger av alkohollovens forskrift at kontrollene skal ha fokus på skjenketider, aldersbestemmelser og skjenking til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler. Forskriften vektlegger også at kontrollen skal rettes «*mot de forhold som synes hensiktsmessige etter en vurdering av de lokale forhold*».

Kommunene står relativt fritt til å bestemme hvordan de vil organisere kontrollen. Flertallet av norske kommuner benytter et privat vaktsselskap, mens 48 kommuner har egne kontrollører (Skretting m.fl., 2017). I 2015 ble det avdekket totalt 1 014 overtredelser av alkoholloven fordelt på 161 kommuner. Av disse var mangel på internkontroll det vanligste bruddet med 313 rapporterte forhold, etterfulgt av åpenbart påvirket person i lokalet (160), brudd på reklamebestemmelsene (141) og skjenking til åpenbart påvirket kunde (135). Det ble inndratt 125 bevillinger fordelt på 33 kommuner (Skretting m.fl., 2017). Det betyr at i underkant av åtte prosent av norske kommuner inndro en skjenkebevilling i 2015.

I dette kapitlet vil vi starte med å se på kontrollørenes bakgrunn og opplæring, før vi så ser på skjenkekontrollørene erfaringer og opplevelser når det gjelder gjennomføring av kontroll, rapportskrivning og samarbeid med kommunen.

5.1 Bakgrunn og opplæring

I kommunene vi har studert, fortalte informantene at de hadde kontrollører i ulik alder og med ulik bakgrunn. Aldersforskjell ga mulighet til å utføre kontroller på steder med ulik profil, uten at kontrollørene ble avslørt. De fleste kontrollørene hadde det som ekstrajobb. Mens et av de private kontrollerselskapene ønsket lærere og personer med gode pedagogiske egenskaper, fokuserte andre selskaper på erfaring fra kontrollvirksomhet. I Stavanger ble kontrollen i hovedsak utført av Brann- og Redningsetaten. I de større kommunene var det egne ansatte som var skjenkekontrollører. I Oslo og Bergen har det tidligere vært vanlig å rekruttere politi- eller jusstudenter, men de siste årene hadde kommunene gått bort fra dette. I Oslo ble dette forklart med at kontrollene nå i større grad fokuserer på veiledning i tråd med metodikken fra SALUTT-prosjektet (Baklien og Buvik, 2014). Det samme gjelder i Bergen der de tidligere bare brukte jusstudenter, men nå har utvidet kontrollørkorpset fordi bransjen opplevde at jusstudentene var for detaljorienterte og regelbundet – noe som kunne gå på bekostning av dialogen med utelivsbransjen.

I januar 2016 kom det nye nasjonale regler for skjenkekontrollører, som innebærer at de som skal gjennomføre skjenkekontrollen må bestå en kunnskapsprøve. Kommunen er ansvarlig for at kontrollørene har den nødvendige opplæring i alkohollovgivningen. Kommunene som har egne kontrollører, foretar selv denne opplæringen. Vi fikk høre at opplæringskursene fokuserer blant annet på beruselsestegn og rapportskrivning. Flere kommuner holdt jevnlig møter hvor kontrollørene fikk oppdatert informasjon. For kommuner som hadde avtaler med private kontrollerselskaper var det kontraktfestet at kontrollen måtte foretas av kvalifiserte kontrollører. Både de private kontrollerselskapene og kommunene med egne kontrollører la vekt på at opplæringen både var teoretisk og praktisk rettet. I Bergen besto for eksempel opplæringen av to dager med totalt 12 timers undervisning der bl.a. politiet redegjorde om sin kontrollvirksomhet. Trondheim hadde også besøk av politiet som en del av opplæringen.

I et av de private selskapene var det ledelsen som holdt opplæringen. De fortalte at opplæring var en viktig grunn til at de vant kontrollanbudet fra kommunen. Et kontrollselskap hadde utviklet en mobil-app som ble brukt som en del av undervisningen. Flere av de private kontroll-selskapene hadde utviklet elektroniske systemer som gjorde det mulig å få rask informasjon om stedet de skulle kontrollere.

I en av kommunene hevdet kontrollørene at det var lite opplæring utover prøven. De fortalte at kompetansehevingen i stor grad besto av selvstudier og at det var lite organisert opplæring utover at nye kontrollører i starten jobbet sammen med de som var erfarne. Som kontrollørene påpekte, var den praktiske opplæringen sentral. Nye kontrollører ble plassert i makkerpar med erfarne, og på denne måten ble den erfaringsbaserte kunnskapen overført. At kontrollørene også inngikk i ulike makkerpar, gjorde praksisene mer gjennomsiktede.

Med unntak av enkelte av SALUTT-kontrollørene i Oslo fremsto det ikke som kontrollørene hadde erfaring fra skjenkebransjen. Flere fremhevet at bransjeerfaring kunne være positivt, men at det samtidig kunne skape interessekonflikter dersom de skulle kontrollere steder der de hadde jobbet, eller steder hvor de kjente de ansatte. Da alle de aktuelle kommunene la stor vekt på dialog og veiledning, kan det være grunn til å spørre seg om bransjeerfaring ville gjort kontrollørene bedre i stand til å forstå skjenkebransjen.

5.2 Gjennomføring av kontroll

Alkoholoven gir føringer for hvordan skjenkekontrollen skal gjennomføres. Kontrollørene skal ha bestått kunnskapsprøven, og kontrollen skal gjennomføres av minst to kontrollører. Den kan foregå enten åpent eller skjult. Etter at kontrollen er gjennomført skal kontrollørene presentere seg for stedets ansvarshavende og redegjøre for sitt inntrykk.

I flere av kommunene fikk vi høre at kontrollørene hadde stor frihet. En skjenkekontrollør i Trondheim fortalte: *«Du får lista og så har du fire måneder på å gjennomføre den, og da er det helt opp til deg og din makker når og hvor mye dere ønsker å jobbe»*. I tillegg kunne kommunen be om at enkelte steder ble kontrollert ekstra på gitte tidspunkt. Kontrollørene fortalte at de hadde et personlig ansvar for å holde seg oppdatert om utviklingen på skjenkesteder og andre relevante forhold.

I Stavanger hadde skjenkekontrollen stort individuelt ansvar og deltok aktivt i risikovurderinger og valg av steder som skulle kontrolleres. Fokusområdet og stedene ble ifølge kontrollørene i stor grad valgt i samråd mellom kontrollansvarlig og kommunen. Kontrollansvarlig hadde god oversikt over avdekte brudd på alkoholoven og kjennskap til utelivet, og samarbeidet godt med de i kommunen som hadde ansvar for bevillinger. I tillegg hadde lederen for skjenkekontrollen regelmessige møter med bransjen, politiet og kommunen. Skjenkekontrollen holdt også møter hvor flere kommuner var samlet. Brann- og Redningsetaten gjennomførte kontrollen i 17 kommuner, og flere av disse hadde ikke egne ansatte til å jobbe fulltid med skjenkesaker. Kontrollørene mente fellesmøtene var viktige for å løfte den kommunale kompetansen, slik at også de mindre kommunene ble del av et større fagmiljø med storbyene Stavanger og Sandnes i en lederrolle.

Dialogen mellom kommunene og de private kontroll-selskapene varierte. Enkelte kontroll-selskap opplevde stort handlingsrom til å velge hvilke steder som skulle kontrolleres, mens andre fortalte at kommunen detaljstyrte kontrollvirksomheten. Andre fortalte også om stor frihet, men lite kontakt med kommunen. I et kontroll-selskap var avtalen at de skulle gjennomføre seks kontroller i løpet av året, men når og hvor var opp til kontrolløren. Lederen i et privat selskap

fortalte at de hadde ganske frie avtaler med kommunen, men at de fikk en liste over hvilke steder som skulle ha flere kontroller.

Kontrollørene i Trondheim forklarte at de hadde fått beskjed om å kontrollere utesteder på ulike tidspunkt, eksempelvis at de skulle kontrollere en kantine med skjenkebevilling tidlig på kvelden. En brun pub kunne gjerne kontrolleres i 21-22 tiden, mens nattklubber og andre utesteder gjerne skulle kontrolleres sent på kvelden. Kontrollørene i Stavanger hadde som utgangspunkt at kontrollene skulle vare i rundt 20 minutter, men dersom det var tomt i lokalet, hadde de frihet til å gjennomføre en kortere kontroll. På store arrangementer med mange mennesker foretok de kontroller av lengre varighet. Dette synet ble delt av flere andre kontrollører. De måtte være på skjenkestedet så lenge at de fikk et godt inntrykk av klientellet og driften.

I en av kommunene var det kontraktfestet at alle kontrollene skulle vare i minimum 30 minutter. Selv om kontrollørene hadde forståelse for at kommunen satte et slikt krav, opplevdes det som unødvendig å oppholde seg så lenge på steder med få og rolige gjester. I Bergen forklarte kontrollansvarlig at det tidligere hadde vært krav om at kontrollørene skulle være én time på hvert sted, slik at det skulle bli likebehandling, men at de nå hadde gått bort fra dette. De la vekt på at stedene var forskjellige og at ulik kontrolltid derfor ikke er *usaklig* forskjellsbehandling.

Oppsummert fremstår det som kontrollørene opplever at kommunens generelle styring av kontrollene er god. I enkelte kommuner har kontrollskapet relativt stor frihet i når og hvor kontrollene skal gjennomføres, men informantene fra kommunen sier de opplever at kontrollørene løser oppgaven på en god måte.

Skjult eller åpen kontroll?

Skjenkekontroller kan foregå åpent eller skjult. De fleste av de aktuelle kommunene gjennomførte skjulte kontroller. Skedsmo hadde av og til bedt kontrollskapet gjennomføre åpne kontroller med fokus på veiledning. I Oslo hadde SALUTT-prosjektet egne kontrollører som identifiserte seg og gjennomførte veiledning. Siden SALUTT-kontrollørene ikke skrev avviksrapporter ved brudd på alkoholoven, fortalte vår informant at Helsedirektoratet mente at det ikke kunne inngå som en del om kommunens lovpålagte skjenkekontroller.

I flere av kommunene var kontrollørene så godt kjent av bransjen at kontrollene i praksis ikke var skjulte. I enkelte kommuner hadde de samme gjennomført kontrollen i flere år, mens det på mindre steder var så få kontrollører at bransjen visste hvem de var. En av kontrollørene i Trondheim mente synligheten kunne ha en forebyggende effekt:

Jeg merker noen ganger når vi går forbi utesteder, så ser de plutselig at vi er der, og kanskje får de en liten oppfordring til å passe på. Det er kanskje fordelene med å være synlig.

Også i Stavanger erfarte kontrollørene at bransjen gjenkjente dem. Enkelte ordensvakter sjekket lokalene ekstra nøye når de så at kontrollørene kom. På feltarbeidet med skjenkekontrollen i Stavanger opplevde vi eksempelvis at vaktene startet en ryddeaksjon da de oppdaget at skjenkekontrollen var på utestedet. Dette erfarte vi også i andre kommuner.

Utestedene i Stavanger sentrum ligger i et lite geografisk område, og vaktene kunne varsle hverandre dersom det var kontroll. Kontrollørene selv mente dette ikke var et problem. Det ble gjennomført skjenkekontroller nesten hver helg, så det var ikke uvanlig at kontrollørene var ute. Kontrollene ble gjennomført i et uforutsigbart mønster, slik at enkelte utesteder kunne få kontroll flere helger på rad. Andre steder kunne de komme innom flere ganger i løpet av en kveld. Dersom utestedene tipset hverandre om at kontrollørene var ute, kunne dette være

positivt: «*De vet aldri hvor vi går, altså at vi er hos naboen betyr ikke at vi kommer til dem etterpå. Hvis de tror det så er jo det egentlig bare bra, for det er jo forebyggende.*»

Et av de private selskapene fortalte de ofte ble avslørt når de kom på et utested, men opplevde ikke dette som noe problem. Samtidig var det stor forskjell på hvordan utesteder reagerte når kontrollørene kom. En kontrollør fortalte:

Noen ganger begynner vaktene å hive ut alle som prøver å prate til oss eller ser på oss, eller de vi ser på. Andre har selvtillit på at de har oversikt, de vet hvor nivået skal være, så vi får et inntrykk av deres følelse av kontroll da.

Flere mente at det ikke var noe mål å være skjult for å finne en beruset person i lokalet, men å få et totalinntrykk av hvordan utestedet og vaktene arbeidet. I andre kommuner var det en klar målsetning at kontrollen skulle være skjult. En kontrollansvarlig fortalte at det var instruks om å holde kontrollen mest mulig skjult og oppføre seg som vanlige gjester. Kontrollørene hadde som regel også midler til å betale inngangspenger og kjøpe mat og drikke, dersom dette var nødvendig for at de skulle unngå å bli avslørt. I enkelte kommuner kjøpte kontrollørene øl, som de helte ut på toalettet, eller bare holdt i hånden. I andre kommuner var det ikke ønskelig at kontrollørene kjøpte alkohol.

Åpen eller skjult kontroll kan ha betydning for antall avdekte lovbrudd. Det kreves en viss observasjonstid for å kunne skrive avviksrapport. At utestedene gjenkjente kontrollørene ga dem muligheten til å kaste ut alle gjestene som var i grenseland. Hvis formålet er å avdekke flest mulig brudd, kan en skjult tilnærming fremstå som mest effektiv. Flere av kontrollørene var imidlertid tydelige på at et helhetlig perspektiv på driften var langt viktigere enn å *ta*, eller *lure* utestedene. Samtidig finnes det eksempler på at kommuner som har gått fra å ha lokale kontrollører som alle utestedene kjenner, til anonyme kontrollører, har opplevd en markant økning i antall rapporterte brudd på alkoholloven⁶. En annen forklaring kan være at «nye koster feier best», eller at de nyansatte hadde et mer skjerpet blikk.

Utestedene må forvente at skjenkekontrollen kommer. Dersom de bryter loven, må de regne med at det vil få konsekvenser. Samtidig forsøker kommunen, ofte gjennom skjenkekontrollen, å heve kunnskapsnivået blant ansatte i utelivsbransjen. Blant kontrollørene vi intervjuet, var det særlig to forhold som ble trukket frem som suksesskriterier for god skjenkekontroll - dialog og fremtoning. En informant fortalte at gjennom å etablere en dialog med utestedene, være tydelig på hva kontrollørene ser etter og hvordan de jobbet, ønsket de å være åpne for dialog med bransjen. Dialogen handlet om at begge parter skulle få uttrykke sine meninger, selv om de var uenige. Kontrollørene fortalte at de ofte hadde full forståelse for frustrasjonen til enkelte av utestedene og at det var viktig å lytte til dette og ta det på alvor.

En vanskelig balansegang gikk mellom å være for streng eller for liberal. Dersom kontrollørene var for strenge kunne dette være ødeleggende for dialog, veiledning og samarbeid. Samtidig ville de ikke ha gjort jobben de var satt til dersom de ikke skrev avviksrapporter på klare brudd. En av kontrollørene omtalte seg som en liten brems. Han påpekte at utestedene hadde mange gode økonomiske grunner for å selge mest mulig, men at skjenkekontrollen kunne begrense dette:

Jeg vil se for meg at hadde det ikke vært noe kontrollinstans, så hadde uteplassene skjenka det dem var gode for. Hadde det kommet en og bestilt 20 drinker og skal ha dem selv, eller 20 shots, så hadde de gjort det, for det er penger på kontoen.

⁶ <http://www.varden.no/kjop-tilgang?ald=1.2172676>

Skjenkekontrollen, eller frykten for at skjenkekontrollen skulle komme, ble ifølge informanten en motivasjon for å skjenke ansvarlig. En forlengelse av dette er selvfølgelig frykten for sanksjoner. En av kontrollørene la vekt på samspeillet mellom veiledning, kontroll og sanksjoner, og mente at det mest effektive var en kombinasjon av veiledning og straff. At de som kontrollører tok de ansvarshavende på alvor og lyttet til frustrasjonen og problemene de presenterte, fremsto for mange som en forutsetning for god dialog. Selv om kontrollørene kunne oppleve at deres oppfatning av situasjonen var annerledes enn de ansatte på utestedene, var det lettere å kunne forklare observasjonene dersom dialogen og tonen var god.

Veiledning på skjenkesteder

For de fleste kontrollørene, uavhengig av om de var kommunalt ansatt eller fra et privat vakt-selskap, fremsto veiledning og tilbakemeldinger til skjenkesteder, både positive og negative, som en viktig del av jobben. En kontrollør forklarte at de brukte noe de omtalte som *gult kort* som advarsel i situasjoner hvor skjenkenivået var høyt, men hvor ingen av gjestene kvalifiserte til avviksrapport. Kontrollørene veiledet dermed utestedet ved å gjøre dem oppmerksom på at beruselesenivået var høyt. Det kunne da være aktuelt å melde dette tilbake til de ansvarlige i kommunen. Kontrollørene opplevde at dette kunne være mer effektivt enn å skrive avviksrappporter. Skjenkestedene satte pris på at de fikk en sjanse til å forbedre seg.

En kontrollør i et privat selskap forklarte at de opplevde seg som kommunens forlengede arm, og at kommunens veiledningsplikt gjaldt også for dem. I forrige kapittel skrev vi om hvordan enkelte kommuner bevisst benyttet skjenkestedenes internkontrollsystem som et instrument for veiledning.

En informant fra et privat vakt-selskap vektla det forebyggende aspektet ved veiledning, og poengterte at det ikke var om å gjøre å avdekke flest mulig brudd. Kontrollørene kunne henvise til kommunen dersom de selv ikke kunne besvare spørsmål fra skjenkesteder. Flere sa også at *positive* tilbakemeldinger til utestedene var en del av veiledningen. Dette handlet om å bygge tillit. En av kontrollørene omtalte det som vanlig folkeskikk.

Dersom det var utesteder som nettopp hadde åpnet, kunne kontrollørene ha egne veiledningskontroller hvor de informerte og orienterte. Et av de private kontroll-selskapene fortalte at det første de gjorde når de hadde skrevet kontrakt med en ny kommune, var å gjennomføre en åpen veiledningskontroll på utestedene for å forklare hvordan de jobbet og hva de så etter.

De store kommunene med egne kontrollører, hadde ansatte som utelukkende jobbet med skjenkesaker. Her gikk veiledningen mer direkte fra kommunen til skjenkestedene, og ikke via skjenkekontrollen. Kontrollansvarlig i en av kommunene sa at kontrollørens oppgave var å kontrollere, observere og rapportere, mens det var kommunens jobb å veilede og snakke med utestedene. Her var instruksjonen til kontrollørene at de skulle være forsiktig med å gi tilbakemeldinger, både positive og negative.

5.3 Rapportering om avvik

Kontrollørene bruker et kontrollskjema som ble fylt ut sammen med ansvarshavende på skjenkestedet. Skjemaet blir utfylt uavhengig av om det blir observert brudd på alkoholloven. Dersom det blir avdekket grove brudd på alkoholloven, blir det skrevet en avviksrapport.

Flere av informantene sa at det kunne være vanskelig å identifisere personer som var *åpenbart påvirket*. Kontrollørene opplevde at definisjonen av «åpenbart påvirket» var avhengig av kontekst. På steder med lavt beruselsesnivå ville berusede gjester lettere skille seg ut. I tilfeller hvor det var mange som var åpenbart påvirket, måtte kontrollørene fokusere på personene som skilte seg mest ut. Dette fordi at de mente det var nødvendig med gode observasjoner og beskrivelser – det holdt ikke å skrive at mange var beruset. Dette støttes av funn i en tidligere studie (Buvik og Baklien, 2014).

En informant fortalte at de forsøkte å danne seg et helhetsbilde av den enkelte gjest, ofte måtte denne vise flere tegn på beruselse. Flere informanter sa at grensen for åpenbart påvirket sannsynligvis ble tolket mer liberalt enn Helsedirektoratets veileder. Dette ble forklart med at dersom de skulle skrive avviksrapport, måtte det være helt tydelig at personen var for full, og da var det nærmere *kraftig påvirket*. Flere av kontrollørene fortalte at selv om enkelte gjester viste klassiske kjennetegn på beruselse som å sove, ustø gange, høyløst eller generell merkelig oppførsel, var ikke dette nok til avviksrapport dersom ikke totalbildet pekte i retning av at atferden skyldes påvirkning av rusmidler. Det samme inntrykket ble bekreftet i feltarbeidet.

Under et feltarbeid opplevde vi at en gruppe menn i førtiårene knuste glass og danset i bar overkropp. Skjenkekontrollørene hadde en alvorsprat med ansvarshavende, men konkluderte med at oppførselen kunne skyldes gjestenes vesen, og ikke beruselse alene.

Rapportskriving ble fremholdt å være avhengig av god observasjonstid. Mange kontrollører tok en vurdering av hvordan ansatte og ordensvakter reagerte på berusede gjester. Observasjonstiden handlet ikke bare om rettsikkerheten, men også om å gi de ansatte muligheten til å håndtere situasjonen. Blant annet har Fylkesmannen i Rogaland overprøvd et vedtak fattet av Stavanger kommune, på bakgrunn av det Fylkesmannen mente var for kort, og uklart observasjonstid⁷.

En kontrollør forklarte at dersom en gjest sovnet inne på toalettet, var det ikke rimelig at vaktene alltid oppdaget dette med en gang. En skjenkekontrollør i et privat selskap forklarte:

Vi skal ikke vi hoppe frem som en parkeringsvakt som skal gi bot, de skal få tid til å oppdage gjesten. Vi ser om de har kontroll og om vaktene sirkulerer nok i lokalet til å få med seg det som skjer.

At de ansatte skulle ha mulighet til å reagere på gjestene, kan også bidra til at det skrives færre avviksrapporter. Særlig i tilfellene hvor kontrollørene ble gjenkjent, kunne det forekomme at observasjonstiden ble kort. Da kontrollskjemaene har plass til notater, valgte mange av kontrollørene å skrive korte kommentarer, slik at saksbehandleren skulle få et inntrykk av situasjonen på utestedet.

5.4 Dialog med kommunen

I tidligere studier har vi sett at dialogen mellom kommune og kontrollører ofte er mangelfull og at kontrollørene får lite tilbakemeldinger - både på jobben de gjør, og konsekvensene av bruddene de avdekker (Baklien og Skjælaaen, 2012). Derfor var dette en problemstilling vi vektla. Vi fant at i flere av kommunene var det tilrettelagt for at informasjonsflyten mellom kontrollørene og saksbehandlerne skulle være best mulig. Kontrollørene i Trondheim fortalte at etter at kveldens skjenkekontroll var gjennomført, ble kontrollskjema og eventuelle

⁷<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Samfunn%20og%20beredskap/Vedtak%20Hall%20Toll.pdf>

avviksrapporter sendt til kommunen. De kunne også ofte ta turen innom skjenkekontoret, som lå passert sentralt i byen.

For at kommunen skal ha muligheten til å styre kontrollene, er dialog mellom kommune og kontrollører viktig. I Trondheim fortalte kontrollørene om regelmessige møter mellom kommune og kontrollørkorps, omtrent tre ganger i året. På møtene ble perioden evaluert og kontrollørene fikk informasjon om hva som hadde vært bra, og hva som burde endres. En kontrollør fortalte at de på forrige møte fikk beskjed om å bli flinkere med kontroll av legitimasjon. Videre fikk de informasjon om hvilke steder som hadde fått rapporter, om endringer i lovverk og andre relevante hendelser i utelivet. Det fremstår som vanlig i kommuner med egne kontrollører å samle alle til informasjonsmøter ett par ganger i året. Møter flere ganger i året var også kontraktfestet mellom kommunen og de fleste private selskapene, men her dreide det seg om møte mellom ledelsen i kontrollselskapet og kommunen – ikke nødvendigvis de ansatte skjenkekontrollørene.

Hvis kontrollørene i Trondheim hadde skrevet avviksrapport, kunne de bli innkalt til møte med saksbehandler i kommunen. Der hadde de som regel en grundig samtale om rapporten, kontrollørene fikk mulighet til å utdype observasjoner, presisere formuleringer og bekrefte hendelsesforløpet. Også i Stavanger kunne kontrollørene bli bedt om å presisere sine rapporter – særlig dersom utestedet hadde merknader til rapporten eller det var uenighet knyttet til situasjonen.

I enkelte av de aktuelle kommuner hendte det at kontrollørene møtte opp personlig for å levere avviksrapporter til kommunen. Under disse oppmøtene kunne skjenkesteder eller rapporter diskuteres. Kontrollørene opplevde det som en god måte å gi tilbakemelding på. Hvis ledelsen i kontrollselskapet holdt til i andre deler av landet, var det mer vanlig med e-post eller andre former for kontakt. I to av de private selskapene fortalte informantene at det var avtalt telefonsamtale etter kontrollen. Da ble kontrollrunden diskutert uavhengig av om det var skrevet avviksrapporter. I Oslo hadde kontrollørene tilgang til et datasystem som gjorde det mulig å få informasjon om stedene som skulle kontrolleres. Her fikk de opp notater fra tidligere kontroller, eventuelle avviksrapporter, i tillegg til alle vedtak knyttet til stedet.

Kontrollørene i Stavanger fortalte at de fikk tilbakemelding fra leder for skjenkekontrollen om hva som skjedde med rapportene. En av kontrollørene fortalte at de følte seg involvert i hele saksprosessen og utdypet:

Vi får informasjon og anledning til å uttale oss hvis noe er uklart. Så det er grei informasjon, det er viktig å se hvordan kommunene håndterer det. Det er klart det er motivasjon. Hvis du aldri hører noe fra dem, så er ikke det bra.

En kontrollør fortalte at de hadde en leder som var god til å videreformidle informasjon, slik at kontrollørene alltid var oppdatert når de var ute på kontroll. Kunnskap om tidligere kontroller ble av flere trukket frem som en fordel for godt arbeid. En av kontrollørene vi intervjuet, la vekt på at selv om de skulle ta selvstendige vurderinger, kunne kommunen se mønstre i driften på utestedene. Dersom det var et negativt mønster, mente kontrollører at listen for rapportskrivning kunne legges lavere. Dette kan sees i sammenheng med kontrollørenes ønske om å se an hvordan utestedene reagerer ved brudd på regelverket. Dersom et utested hadde brutt alkoholloven forrige helg, men ikke endret praksis, fremsto dette som grovere enn hvis de ikke hadde fått en advarsel.

Selv om flertallet av kontrollørene vi intervjuet, fortalte om god dialog med kommunen, var det ikke alle som delte den opplevelsen. En kontrollør i et privat selskap fortalte han ikke fikk vite noe om hva som skjedde med avviksrapportene med mindre han fant brev fra kommunen i ute-

stedets internmappe. Han opplevde det som irriterende at han skrev avviksrapporter uten at noe hendte.

Også i en annen kommune savnet kontrollørene tilbakemeldinger fra kommunen, noe de hadde gitt beskjed om flere ganger. De klaget over at de fikk vite om sanksjoner mot utesteder gjennom å lese avisen. De fortalte også om episoder hvor de var blitt konfrontert av utesteder som hadde fått avviksrapport på brudd på alkoholloven, uten at kontrollørene hadde kunnskap om hva som hadde skjedd eller saksgangen. De fikk heller ikke informasjon før kontrollrunden om hva som eventuelt var avdekket på utestedet tidligere.

Samlet sett opplevde imidlertid kontrollørene god dialog som viktig for å kunne gjennomføre god skjenkekontroll. Den gode dialogen med kommunen ga dem oversikt over utestedets historikk, samt informasjon om tidligere kontroller. Informasjon om saksbehandlingen, og konsekvensene av avviksrapporten ble også opplevd som nyttig og motiverende. Manglende informasjon kunne vanskeliggjøre kontrollen på utestedene, ved at kontrollørene ikke kunne svare på spørsmål og var mindre forberedt.

5.5 Oppsummering

Intensjonen i dette kapitlet har vært å vise hvordan skjenkekontrollen gjennomføres i kommunene vi har studert, hvordan skjenkekontrollørene samarbeider med de kommunale saksbehandlerne, samt å få fram hvordan kontrollørene selv opplever sin rolle. Som vi har sett varierer det hvordan kommunene velger å organisere og gjennomføre skjenkekontrollen. I enkelte kommuner får kontrollørene en liste over utesteder på starten av kvelden, mens de andre steder har større frihet til å velge tid og sted for kontroll. I kommunene med egne ansatte kontrollører får de i større grad en liste med steder som skal besøkes i løp av kvelden. De private selskapene har kontraktfestet antall kontroller og har generelt en større grad av frihet – selv om kommunen også her kan bestille kontroll på bestemte steder til gitte tidspunkt. Kontrollørene opplever hovedsakelig dialogen med kommunen som god. Dersom det er behov for en oppklaring rundt en skjenkerapport tar kommunen kontakt.

Kontrollørene legger vekt på at veilederrollen er en sentral del av jobben. Flere fortalte at det var noe kommunen ønsket. Da kommunens saksbehandlere sjeldent er ute på skjenkestedene, er det ofte kontrollørene som er kommunens ansikt utad. Kontrollørene fokuserer på helhetsinntrykket av utestedet, og skriver kun avviksrapport dersom de mener det er et klart brudd på alkoholloven. Enkelte kontrollører blir ofte gjenkjent av utestedets ansatte, men dette mener de kan virke forebyggende. På samme måte som kommunens saksbehandlere, opplever kontrollørene en vanskelig balansegang mellom veilederrollen og rapportørrollen. Dersom de skriver mange avviksrapporter kan det ødelegge for en god dialog. Samtidig er jobben å rapportere observerte brudd på alkoholloven.

6 Politiet som aktør

Politiet har ansvar for lov og orden i utelivet. De er offentlige myndighetspersoner som samhandler med ordensvakter og ansatte på kommunens utesteder. Andre studier har vist at mye av politiets arbeid på nattetid i helgene består av å håndtere berusede gjester (Buvik, 2016; Finstad, 2003; Furøy, 2012; Hughes og Anderson, 2008). Å tilkalle politiet er en av de viktigste strategiene for ansatte på skjenkesteder for å håndtere berusede gjester og ordensforstyrrelser (Graham og Homel, 2008; Homel, 1994; More, 1995).

Som vi har sett i tidligere kapitler er politiet også en viktig høringsinstans i skjenkesaker. De gjør vandelsvurderinger og kan skrive rapporter som kommunen kan legge til grunn for vedtak. I kapittel fire beskrev vi at kommunen betraktet politiet som en viktig samarbeidspartner.

Dette kapitlet presenterer politiets⁸ blikk på rammebetingelser og handlingsrom når det gjelder utelivet. Samtidig ser vi på hvilke andre aktører politiet kommuniserer og samhandler med, og hvordan de beskriver og erfarer dette. Politiet har mulighet til å dokumentere og rapportere om forhold som kan få betydning for skjenkebevillingen, og vi diskuterer politiets praksis for rapportskrivning. Avslutningsvis peker vi på forhold som politibetjenter selv mener kan komplisere utelivsarbeidet.

6.1 Politiets organisering av utelivsarbeidet

De fleste politistasjonene er organisert slik at ansatte ved ordensavdelingen har ansvar for utelivsarbeidet. På enkelte stasjoner har ordenssjefen ansvaret, mens andre har egne politibetjenter med utelivet som en del av stillingsbeskrivelsen. Sentrum politistasjon i Oslo har en egen etterretningsgruppe med fokus på uteliv⁹. I Trondheim arbeider personene med ansvar for utelivet på forebyggende avdeling, i tett samarbeid med den operative styrken. I Skedsmo er ansvaret fordelt mellom ordensavdelingen og forebyggende avdeling.

Samhandling og samarbeid med kommunen

I kapittel 4 har vi sett hvordan informantene fra kommunene opplever samarbeidet med politiet. På enkelte områder er samarbeidet nedfelt i lov. Etter alkoholloven § 1-7 skal kommunen hente inn uttalelse fra politiet før de gir en skjenkebevilling. Politiet plikter etter alkoholloven § 1-15 å gi nødvendige opplysninger for behandlingen av skjenkebevillingssaker. Samme paragraf pålegger politiet å informere kommunen hvis de avdekker forhold som kan antas å ha betydning for bevillingen.

Formelle møter

På ledernivå er samarbeidet mellom politi og kommune i flere av kommunene formalisert gjennom politiråd. I rådet møtes politi- og kommuneledelse for å diskutere overordnede problemstillinger. Formålet er å «utveksle informasjon, etablere felles problemforståelse og få kunnskap som er av strategisk betydning i forhold til de prioriteringer og beslutninger som må foretas innenfor den enkelte sektor» (Politidirektoratet, 2007 s.1). Enkelte av informantene i lederstillinger deltok på møtene i det aktuelle politirådet. De ga inntrykk av at møtene i stor grad

⁸ Politifolkene vi intervjuet hadde ulik grad og stilling. For enkelhets skyld og for å bevare anonymiteten til informantene, har vi valgt om omtale alle informantene som politibetjenter, eller politifolk, selv om flere hadde høyere grad enn politibetjent 1.

⁹ Som en del av omorganiseringen av politiet ble Etterretning Uteliv omgjort til en mer tradisjonell etterretningsavdeling. På intervjudtidspunkt var ikke denne endringen endelig avklart.

var toppforankret, noe som ga liten mulighet til å diskutere konkrete problemstillinger knyttet til utelivet. Flere av dem vi intervjuet, mente dette samarbeidet foregikk på et for høyt nivå til å være relevant for deres arbeidssituasjon. En politibetjent fortalte:

Vi på gulvet som ikke beslutter så mye, vi vet hvor skoen trykker. Jeg kan klare å påvirke politiledelsen ganske bra. Men dette med politiråd føler jeg at er mer en formalitet.

For politibetjentene vi intervjuet, var samarbeidet med de kommunale saksbehandlerne langt viktigere, selv om nærheten og hyppigheten varierte. I Oslo er det ukentlige møter, i tillegg til tett kontakt via telefon og epost. I andre kommuner begrenser kontakten seg til møter en gang i halvåret, da ofte på et overordnet nivå som i det nevnte politirådet, i tillegg til mer uformell kontakt ved behov. På de fleste politistasjonene er kontakten et sted mellom disse ytterpunktene.

Oslo er i en særstilling når det gjelder møter mellom politiet og kommunale saksbehandlerne. Etterretningsgruppen deltar på ukentlige møter med kommunen, skatteetaten, kemneren, NAV-kontroll, arbeidstilsynet og tolletaten. Møtehyppigheten har sammenheng med de problemene og utfordringene Oslopolitiet står overfor med over 1 100 skjenkebevillinger. I Oslo har det tverretatlige samarbeidet bidratt til at problemsteder har blitt stengt permanent. For eksempel ble et populært utested i Oslo sentrum stengt etter en razzia som blant annet involverte politiet, Oslo kemnerkontor, Skatt Øst og Tollvesenet¹⁰.

I Fredrikstad er det relativt hyppige møter mellom kommunen og politiet som en del av det tidligere nevnte MAKS-samarbeidet. Da vi deltok på et samarbeidsmøte mellom politiet og kommunen, ble vi imponert over detaljkunnskapen politiet hadde om utestedene og deres ansatte. For eksempel kunne politiet fortelle at de ikke hadde observert utestedets stedfortreder på lenge, og mistenkte at vedkommende hadde sluttet. Stedfortreders tilstedeværelse var et vilkår i skjenkebevillingen, og dette ble en sak kommunen fulgte opp. Informasjonsutveksling på et så detaljert nivå krever hyppige møter.

I de fleste kommunene er det tett kontakt mellom politibetjenten med ansvaret for utelivet og saksbehandler i kommunen. Kontakten er personlig, og flere informanter refererte til navnet på saksbehandler. Møtehyppigheten synes ellers å være behovsstyrt. Politiet i Trondheim fortalte for eksempel at de hadde møter før store arrangementer. I kapittel fire beskrev vi hvordan utelivsaktører også kunne bli invitert til møtene. Samtidig poengterte flere av informantene at det var unødvendig med hyppige møter, da den regelmessige kontakten foregikk mer uformelt via telefon og e-post.

Uformelle møter

Samarbeid med kommunen ble fremhevet som en viktig del av utelivsarbeidet, og nærheten mellom partene var en nøkkelfaktor. Samtlige politistasjoner hadde en kontaktperson i kommunen. Kort vei mellom politi og kommune gjorde det lettere å etablere felles problemforståelse. Dette gjaldt både for samarbeid med de kommunale byråkratene, og for forholdet til skjenkekontrollen. Informasjonsdeling var en viktig del av kontakten. Kommunen har sanksjonsmuligheter og kjenner alkoholloven best. For eksempel fortalte politiet i Skedsmo at de kontaktet kommunen dersom de hadde spørsmål om alkoholloven og hvordan eventuelle politirapporter skulle utformes.

¹⁰ <https://www.aftenposten.no/osloby/i/vjw4/Her-stenges-utestedet-etter-razzia-i-Oslo-sentrum>

Informantene fra politiet vil gjerne kommunisere med kommunen gjennom mer uformelle kanaler, fremfor tidkrevende møter. En politisjef fortalte at kommunen ønsket mer skriftlig rapportering, men det ville kreve mye tidsbruk av allerede knappe politiresurser. Uformell kontakt ga større handlingsrom for begge parter, noe han også fremhevet som viktig for politiets samhandling med bransjen. Flere studier har påpekt at politiprofesjonen i liten grad har en «lese-og-skrive kultur», men ofte foretrekker praktiske og løsningsorienterte arbeidsformer (Gundhus, 2006).

6.2 Samhandling med utesteder og ordensvakter

I enkelte kommuner hadde politiet samarbeid med utestedene, oftest som fellesmøter i regi av kommunen. Som vi har sett i kapittel 4, kunne det være aktuelt å invitere med politiet hvis kommunen skulle ha bekymringsamtaler med utesteder.

Formelle møter

Noen politistasjoner hadde regelmessige møter med utestedsdriverne eller vaktelskapene. En politibetjent i Oslo fortalte om et ukentlig møte med vaktelskapene:

Det er en god investering å prate ut om ting og ha felles situasjonsforståelse. Den felles situasjonsforståelsen er basert på kunnskap. Så det er samarbeid, samarbeid, samarbeid. Det er viktig.

I Skedsmo deltok politiet på månedlige møter med utelivsbransjen. Der kunne politiet for eksempel ta opp at de syntes det hadde vært for mye fyll i gatene den siste tiden. En viktig intensjon var å skape en felles problemforståelse mellom bransjen og politiet. Møtene var også arena for å snakke om arrangementer der politiet fryktet bråk. For eksempel kunne politiet gi råd om at øl skulle serveres i plastglass på en fotballkamp. De kunne også diskutere gjester som hadde laget bråk og blitt utestengt. Dersom noen utesteder viste gjentagende dårlig drift, eller skapte andre problemer, kunne det være aktuelt å innkalle dem til et møte. I en kommune fikk vi for eksempel høre om et utested der skjenkekontrollen hadde avdekket at de hadde dobbelt så mange gjester som det var lov til. Informanten fra politiet forteller:

Så gikk det galt og det ble for mye folk. Da sa jeg rett ut at dette finner jeg meg ikke i. Da hadde jeg møte med kommunen og utestedet. «Dette her går ikke. Dette er bare tull og tøys».

Et tilsvarende tilfelle fikk vi høre om hos politiet i Stavanger. Skjenkekontrollen, kommunen og politiet samarbeidet om tiltak overfor et populært utested som slapp inn flere gjester enn de hadde lov til. Utover disse eksemplene var det få direkte møter mellom utelivsbransjen og politiet som ikke var i regi av kommunen. Som politiet i Stavanger påpekte, var den uformelle kontakten langt viktigere.

Politiet samarbeider også med ordensvaktene. De trenger vandelsvurdering fra politiet for å få godkjenning som ordensvakt. Hvordan dette gjennomføres, varierer mellom politistasjonene. På enkelte politistasjoner godkjenner politiet vaktelskapene sentralt, mens andre må ha lokalt godkjente vakter. I Trondheim må ordensvaktene møte opp hos politiet for fotografering og godkjenning. For politiet betyr dette direkte og personlig kontakt med hver enkelt vakt. Dersom vaktene gjør en dårlig jobb, kan politiet kontakte vaktelskapene og ta en samtale. Politiet har også mulighet til å inndra vaktbrikken dersom vekten ikke lengre oppfyller vandelskravet. I Oslo arrangerer politiet ukentlige møter for ordensvakter.

Kommunen har ikke direkte mandat til å kontakte vaktsselskapet ved dårlig drift. Slik sett har politiet større handlingsrom, og samarbeidet med vaktene fremstår som viktigere for politiet enn for kommunen. Endringen i lov om vakthold i 2011 medførte krav til vandel og opplæring av ordensvakter. I følge loven må ordensvakter være ansatt i et vaktsselskap, de kan ikke være ansatt på skjenkestedet. I følge informanter i politiet medfører dette at ordensvaktens lojalitet i større grad er knyttet til vaktsselskapet enn til skjenkestedet.

Uformell kontakt

De fleste politistasjonene har kontakt med utesteder og vaktsselskap gjennom uformelle kanaler. Dette er kontakt som i utgangspunktet ikke blir dokumentert og skrevet ned. Flere informanter uttrykte at mange spørsmål og hendelser var slik at det ikke var nødvendig å involvere kommunen. Enkelte opplevde den direkte kontakten som personavhengig. Vår informant hos politiet i Skedsmo fortalte at han er på fornavn med dørvaktene, og kjente til barsjefer og eierne av de fleste utestedene. Dette inntrykket ble bekreftet i feltarbeid i flere av de andre byene.

Selv om kommunen har ekspertisen på alkoholloven og forvaltningen av skjenkebevillinger, opplever politibetjentene vi snakket med, seg som dialogpartnere i forbindelse med operativ drift. Mye av dialogen foregår ansikt-til-ansikt på utestedene. Den uformelle kontakten åpner også for raske tilbakemeldinger. Politiet i Trondheim fortalte at de ringte utestedet hvis en patrulje meldte om problemer:

Vi går gjennom politiloggen hver eneste mandag og ser om er det et utested som har pekt seg ut. Det kan være hendelser som vi ønsker å snakke om, uten å gi sanksjon. Det er en type veiledning om at nå må dere gjøre noen ting. Dette gjør vi aktivt hele tiden.

Den direkte kommunikasjonen tok ofte for seg fortløpende problemer. Vår informant hos politiet i Stavanger fortalte om hyppige tilbakemeldinger til utestedene. Det gjaldt både direkte mens de var på jobb om kvelden eller natta, og via e-post og telefon. Temaene kunne være for høyt beruselsesnivå, for dårlig belysning eller problemer med vaktsselskapet. Politiet i Trondheim fortalte det samme.

Dersom forholdene ikke direkte berørte brudd på alkoholloven, opplevde flere det som unødvendig å involvere kommunen. Samtidig kunne det være tilfeller hvor kommunen sannsynligvis hadde hatt interesse av å få skriftlig rapport fra politiet. En politileder fortalte at de sjeldent kontaktet kommunen, selv om de observerte klare brudd på alkoholloven. De tok heller direkte kontakt med bevillingshaver. Prioriteringen var delvis begrunnet i behovet for å ha god relasjon til utelivsbransjen. Det var viktigere for politiet å få en positiv endring, enn at det ble bevillingsinndragning eller straffesak. I en by hadde det vært et problem at enkelte utesteder hadde fester etter stengetid, noe som er brudd på alkoholloven. Da dette skjedde ved en større restaurantkjede, informerte politiet driveren, noe som førte til en umiddelbar endring av rutinene og utskiftninger av ansatte. Forhold som ikke ble vurdert relevant for kommunen kunne for eksempel dreie seg om å kørordninger, plukke flasker, eller ikke la taxier stoppe utenfor slik at de hindret trafikken. Ved å ordne opp i slike problemer på lavest mulig nivå, opplevde politibetjentene at de kunne opprettholde god dialog med bransjen. Flere trakk frem den vanskelige balansegangen mellom å være samarbeidspartner og sanksjonsmyndighet.

Dialog ble sett på som en forutsetning for å oppnå en løsning. En politibetjent trakk frem betydningen av tett forhold mellom politiet og bransjen, og understreket at det var bedre å snakke med hverandre enn om hverandre. «Jeg er jo interessert i løsninger som er gode for alle parter». En uformell kontakt fremsto som mer effektiv fordi det ga mulighet til fortløpende å ta

opp aktuelle problemstillinger. Et problem kunne diskuteres på et tidlig stadium før det utviklet seg. Flere mente dette var mer effektivt enn å skrive en rapport til kommunen.

6.3 Dialog og veiledning i utelivet

Informantene fra politiet fortalte om jevn kontakt med utestedene på nattetid. Dialog og veiledning på stedet ga rom for å diskutere aktuelle hendelser og konkrete problemstillinger. Informanten fra Skedsmo beskrev hvordan de gikk inn på et sted og ga en muntlig tilbakemelding:

Min oppfatning var at det begynte å bli litt fulle folk der inne. Da sier jeg at de må ta en liten runde og få oversikt, og så rydde litte grann. Da tar de tak i det. Jeg tenker at det er viktig, politiet kan ikke jobbe sånn at folk blir redde for å samarbeide med oss eller ikke tør å si fra om ting.

Flere politifolk opplevde at de hadde en rådgiverfunksjon. I Oslo omtalte en politibetjent seg som «hverdagens rådgiver». Fortløpende tilbakemeldinger til stedene handlet om organisering av kø, skjenkenivå, eller den generelle stemning på utestedene. Det handlet også om å gi ros. Målet er «å spille utestedene gode» ved å gi både positiv og negativ tilbakemelding. Kritikken skulle være konstruktiv, slik at utestedet hadde mulighet til å forbedre seg. Slik brukte politiet sitt handlingsrom til å påpeke problemer, samtidig som de ivaretok en positiv relasjon til bransjen. I kapittel 5 så vi at skjenkekontrollen ofte mente de hadde den samme tilnærmingen.

Vi ser altså at politiet utøver skjønn når de utnytter sitt handlingsrom. Det ligger hele tiden en vurdering til grunn om når forholdene er så vidt graverende at det blir nødvendig å skrive rapport.

6.4 Politirapporter - forvaltningsporet

Politirapporter kan fungere på flere måter, enten som grunnlag for tilbakekalling av bevilling eller når bevillinger skal fornyes. Mer vanlig er det at rapporter fra politiet som dokumenterer grove brudd på alkoholloven blir behandlet som skjenkerapporter. Politiet betegnet ofte rapporter til kommunen som å gå forvaltningssporet.

Gjennom serveringsloven¹¹ § 17 kan politiet stenge skjenkesteder dersom det er nødvendig for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden, for å ivareta sikkerheten til enkeltpersoner eller for å avverge eller stanse lovbrudd. For eksempel ble et utested i Oslo som hadde sluppet inn for mange gjester, stengt på stedet da politiet ble tilkalt på grunn av tilløp til bråk og amper stemning¹². Mediene forteller om tilvarende saker også i andre politidistrikt. Utesteder i Kristiansand¹³ og Stavern¹⁴ ble stengt på grunn av manglende vakthold. Et skjenkested i Bodø ble stengt på grunn av mangel på godkjente vakter. I den forbindelse uttalte politiets operasjonsleder at «både politiet her i Bodø og Bodø kommune som styrer med skjenkebevilling, vil se videre

¹¹ Alkoholloven gir ikke politiet hjemmel til å stenge steder. Det er det serveringsloven som gjør. Ofte vil bruddene ha sammenheng med hverandre, men det er serveringsloven som er det juridiske grunnlaget for å stenge et sted.

¹² <https://www.aftenposten.no/osloby/i/kXO6/Utested-i-Oslo-sentrum-stengt-av-politiet>

¹³ <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/Ox3LE/Politiet-stengte-utested>

¹⁴ <https://www.tb.no/stavern/losen/nyheter/politiet-stengte-utested-som-ikke-klarte-a-holde-orden/s/5-36-412104>

på denne saken»¹⁵. I mange tilfeller vil manglende vakthold kunne defineres som uansvarlig drift og dermed bli berørt av alkohollovens bestemmelser.

I Fredrikstad stengte politiet en russefest etter at det var solgt 750 billetter til et sted som var godkjent for 250 gjester. Videre viste det seg at deler av brannalarmsystemet var avslått. «*Nå er det en gang sånn at han som driver stedet, er ansvarlig. Vi vurderer anmeldelse*», uttalte politiet til Fredrikstad Blad¹⁶.

Hvilket fokus politistasjonen har på systematisk utelivsarbeid ser ut til å spille en avgjørende rolle for hvordan informasjon blir registrert. I Oslo fortalte politiet at de noterte ned småting i rapportjournalen, uten at det nødvendigvis ble tatt videre. Det handlet mest om å systematisere kunnskapen og synliggjøre arbeidet. Normen var likevel muntlig dialog og tilbakemeldinger som verken ble registrert eller systematisert.

Det er store variasjoner i politiets praksis med hensyn til rapportering. Enkelte politibetjenter mente politiet burde fungere som skjenkekontrollører og rapportere brudd på alkoholloven, andre mente at dette var utenfor politiets ansvarsområde. En politibetjent i Oslo fortalte han opplevde seg som skjenkekontroll og skrev rapporter:

Vi kan løse ting med å bruke alkohollovens bestemmelser, både ved å stenge steder akutt, og skrive rapporter. Og dokumentere situasjonen. Jeg fotograferer fulle folk som ligger i eget spy, hauer med spy, urin oppetter husvegger, knust glass, folkemengder, biler som står fordi de blir stoppet av folkemengder. Det er klart det der er virkningsfullt.

Flere fremhevet at politiets fokusområde varierte. Enkelte politibetjenter fokuserte på vold- og ordensforstyrrelser, andre la vekt på arbeidsmetodene til utestedene. Ved å bruke alkoholloven kunne de korrigere skjenkepraksis og driften av utestedet. Samtidig opplevde politiinformantene at de hadde større handlingsrom enn skjenkekontrollørene. Dette dreier seg blant annet om at de har en tydeligere intensjon og hensikt når de går inn et sted.

Så man går inn, snakker først med dørvakta, spør om det er noe spesielt arrangement, har det vært noen hendelser tidligere på kvelden, er det mye folk. Så ser man på skjenkenivået, hva slags type gjester det er. Er det noen felles bekjente som er ute, er det noen kandidater for ordensforstyrrelser og sånne ting, og så er det noe brudd på for eksempel overskjenking, tydelig påvirka personer i lokalet, ikke-godkjent ordensvakt. Så skrives det en rapport som sendes til kommunen, og så er det de som foretar sanksjonene, bortsett fra hvis det er brudd på lov om vaktvirksomhet, da anmelder vi.

Samtidig som politibetjentene har et mer helhetlig blikk, er de også mer fokusert. Politiet er ikke opptatt av alle brudd på alkoholloven. For eksempel brydde de seg lite om internkontroll og alkoholreklame. Det overlot de til skjenkekontrollen og til kommunen. Flere politiinformanter var imidlertid opptatt av skjenking til mindreårige, grove tilfeller av overskjenking og dårlig drift, samtidig som de opplevde at de hadde stort rom for skjønn. Ifølge politiet i Skedsmo var det avgjørende hvordan utestedet håndterte situasjoner. En åpenbart påvirket person i lokalet ble ikke ansett som noe problem dersom vedkommende ble oppdaget, fikk et glass vann og ble sendt hjem i taxi. I et slikt tilfelle burde de «*få skryt og ikke rapport*». Også politiet i Fredrikstad vektla å vurdere den konkrete situasjonen. I første omgang ga de råd og opplæring, og hvis ikke

¹⁵ <https://www.an.no/politi/nyheter/uteliv/utested-i-bodo-ble-stengt-av-politiet-i-natt-vi-hadde-ikke-noe-valg/s/5-4-551877>

¹⁶ <https://www.f-b.no/nyheter/russefeiring/politiet-stengte-utested-etter-russekaos/s/5-59-265982>

det førte til endring, kunne det bli rapport. Unntaket var grove brudd og forseelser som rapporteres umiddelbart.

Å skrive gode politirapporter som kommunen kan bruke, krever opplæring og systematisk arbeid. Flere steder har de jobbet med dette over tid. Politiet i Skedsmo kurset alle ansatte om prosjektet Trivelig Uteliv for å øke kompetansen om utelivet og om hvordan skrive rapporter som kommunen kan bruke. Også i Fredrikstad er rapportskriving en del av opplæringen i politiet. Det ble hevdet at det hadde gjort betjentene trygge på rapportskriving og gitt mer kunnskap om hva de skulle observere.

Til tross for slike tiltak, var det mye usikkerhet knyttet til rapportskriving. Flere politibetjenter mente at rapporter var et godt redskap for å korrigere dårlig praksis, samtidig ble det uttrykt usikkerhet rundt lovverket. Det ble også poengtert at dette var et lederansvar. En informant mente at det var lettest å holde seg til strafferetten, mens det som handlet om alkoholloven og serveringsloven var mer ukjent og utrygt. Straffeloven og fokuset på lov og orden er naturlig nok en mer integrert del av politiets arbeidshverdag enn alkohol- og serveringsloven.

I Stavanger pekte informanten på flere årsaker til at politiet skrev få rapporter. For det første mente han at vaktene og utestedet kastet ut berusede gjester og ryddet opp når politiet kom. For det andre at det har utviklet seg en aksept for et høyt beruselsesnivå på utestedene, noe som er i tråd med en tidligere studie av utelivet (Buvik og Baklien, 2014, 2015). Informanten sier:

Hvis vi hadde begynt å skrive rapporter på dem som er åpenbart påvirket, ville det blitt advokat, juridiske problemstillinger og klagesaker til fylkesmannen. For da ville du gått imot opparbeida retningslinjer for hva som er åpenbart påvirket.

Han mente også at rapportering handlet om kunnskap og trygghet i arbeidet. Særlig yngre politifolk kunne mangle den faglige tryggheten som skulle til for å skrive en rapport. Det kan være krevende å trekke grensene for hva som er akseptabelt:

Vi skriver nok kanskje for få rapporter, hvis du skal følge alkoholloven helt slavisk. Men nå er det jo en gang sånn at vi skal fremdeles ha dialog. Så vi legger oss nok alltid litt på den trygge siden.

Det kunne være et motsetningsforhold mellom god dialog og rapportskriving. Dialog ble derfor et viktigere redskap enn rapporter for å sikre god drift.

6.5 Problemer

Politiet opplever flere problemer i utelivsarbeidet og samarbeidet med kommunen. De viktigste er knyttet til stramme budsjett og få operative politibetjenter. Det svekker muligheten til målrettet arbeid. Vi fikk høre at helgefylla tar mye ressurser. På mindre steder er det ofte bare én patrulje ute. Da må to politibetjenter dekke beredskapen i hele distriktet:

Det er jo veldig mye forskjellig som kan skje, og da må man vurdere når man kan være synlig ute og forebygge, og når man må drive med såkalt brannslukning og rykke ut etter at ting har skjedd.

I feltarbeidet med politiet erfarte vi at politiets arbeidshverdag er hendelsesstyrt. Hvis det kom et oppdrag utenfor sentrum, måtte dette prioriteres fremfor tilstedeværelse i utelivet. Vi opplevde for eksempel å tilbringe flere timer på legevakta med en psykisk syk mann, bruke mange timer i arresten eller rykke ut ved trafikkulykker eller innbrudd.

Flere politistasjoner hadde hatt prosjekter eller satsninger hvor bemanningen var styrket. Både Stavanger og Bergen hadde opplevd dette som effektivt, men klarte ikke å opprettholde prosjektet over tid. Frustrasjon knyttet til manglende ressurser, synes å inngå i et større bilde. Mange uttrykte at dette var et generelt problem som ikke bare rammet utelivsarbeidet. Ledere vi intervjuet var skeptiske til lovnadene fra politikere, mens enkelte betjenter på gatenivå uttrykte en viss skepsis til den øverste politiledelsen. En politibetjent klaget over at det ble for mye skippertak og for lite målrettet og langsiktig innsats overfor helgefylla. Det var mange felt som krevde oppmerksomhet, og han uttrykte: «*Nå må vi prioritere blant de prioriterte oppgavene*».

Et annet problem er at innsatsen som er viktig når det gjelder utelivet, er vanskelig å telle, og dermed ikke kommer til uttrykk i måltallene. Informantene uttrykte at politiets måltall fokuserer i liten grad på forebyggende arbeid. Flere av politibetjentene opplevde at arbeidet med utelivet er vanskelig å tallfeste. Dessuten kan det bli liten tid til å skrive anmeldelse «*når du holder en slåsskjempe i hver hånd*». I følge informanten fører det til at færre forhold anmeldes og at måltallene ikke oppnås.

Manglende ressurser kan medføre at måltall blir prioritert. Mindre penger betyr at ledelsen prioriterer ting de måles på. Selv om det er et ønske om å jobbe systematisk og forebyggende, er dette kun en av mange politioppgaver.

Kommunalt byråkrati og prikkbelastning

Politiet foretrekker problemløsning på stedet og raske reaksjoner, men i enkelte saker måtte de forholde seg til kommunalt byråkrati og forvaltningskrav, noe som ifølge politibetjentene krever tålmodighet. I flere av kommunene hadde politirapporter medført inndragning av skjenkebevilinger. «*Det er bare vi som fikser det*», kommenterte en politibetjent i en by der alle inndragningene de siste årene hadde kommet etter rapporter fra politiet. Ved ordensforstyrrelser er det politiet og ikke skjenkekontrollen som blir tilkalt. En politibetjent mente at skjenkekontrollen var bortkastede penger. Han hevdet at deres mål ikke er å ta en grundig kontroll og få noe ut av det, men at de kan dokumentere å ha vært innom. Kollegaen fryktet at denne situasjonen truet politiets samarbeid med utelivsbransjen:

Når det henvises til politiet hver gang det er en stengning, så gjør det noe med klimaet i samarbeidet. Det hadde vært en fordel om det kom flere rapporter fra skjenkekontrollen. Selv om det er kommunen som fatter vedtaket, så henvises det til rapporter fra politiet. Det er jo en utfordring.

Flere av politiinformantene var kritiske til kommunens skjenkekontroll, samtidig som enkelte av dem som uttalte seg kritisk, hadde begrenset kunnskap om hvordan skjenkekontrollen arbeidet. De fortalte også at det ikke var noe samarbeid, og at de aldri møttes på byen. De mente skjenkekontrollen ikke klarte, eller ønsket, å avdekke brudd på alkoholloven. Ingen politistasjoner fikk tilsendt skjenkerapporter, og merket derfor kun rapportering som resulterte i inndragninger. En politibetjent som tidligere hadde vært skjenkekontrollør i en annen kommune, mente at blikket var forskjellig. Etter informantens mening gjenspeilet ikke kontrollrapportene den virkeligheten politiet opplevde når de var ute på jobb.

Kritikken fra politiet er ikke bare rettet mot skjenkekontrollørene, men også hvordan prikk-systemet er utformet. Informantene oppfattet prikk-systemet både som for strengt og for liberalt. På den ene siden fant de det urimelig at utestedene skulle få inndratt bevilgingen på grunn av mangler ved internkontrollen, alkoholreklame eller en åpenbart påvirket gjest som sov i en sofa.

Selv om ingen av disse bruddene alene vil gi inndragning, vil summen av det flere politiinformanter oppfattet som mindre alvorlige brudd på alkoholloven fort gi inndragning. På den annen side mente flere at veien til sanksjon ble for lang når første gangs forseelser alltid skulle gi prikker og at eventuelle sanksjoner kom langt fram i tid. Flere av politibetjentene var skeptiske til dette. Dersom de skrev rapport på en beruset person, ville dette gi utestedet to prikker. Selv uansvarlig drift vil bare gi åtte prikker, noe som ikke medfører at utestedet blir stengt. Enkelte mente det kunne være bortkastet tid å skrive rapporter når de uansett ikke førte til reaksjon.

6.6 Oppsummering

Dette kapitlet har beskrevet hvordan politiet opplever samarbeidet med kommunen og utelivsbransjen. I enkelte kommuner er samarbeidet mellom politi og kommune begrenset til politirådet. Samtidig fortalte flere av informantene at politiets relasjon til kommunen var kjennetegnet av løpende dialog og lav terskel for å ta kontakt. Politibetjentene vi intervjuet, synes å foretrekke uformelle og raske kommunikasjonskanaler fremfor formelle møteplasser.

Enkelte politistasjoner har kontakt med utestedsdrivere og ordensselskaper. Hovedvekten av denne dialogen finner sted på utestedene hvor politiet kan korrigere dårlig drift. Ikke alt som skjer i utelivet blir ansett som nødvendig å notere ned, og politiet opplever større handlingsrom gjennom uformell kommunikasjon. Politistasjonene har ulik praksis når det gjelder rapportering av brudd på alkoholloven. Enkelte betrakter alkoholloven som et viktig arbeidsredskap, mens andre ikke prioriterer rapportskrivning fordi de opplever det som tidkrevende og byråkratisk.

Mangel på ressurser er et problem i flere av politidistriktene, noe som vanskeliggjør forebyggende arbeid. Forebyggende arbeid er vanskelig å tallfeste. Knappe ressurser medfører at andre oppdrag og arbeidsmetoder blir prioritert.

7 Ulike aktører i samme virkelighet

Denne rapporten har belyst blikk fra tre ulike aktører som samhandler i den samme virkeligheten. Kommunen skal veilede og ha dialog med skjenkebransjen, samtidig som de skal tildele sanksjoner. Kommunene vi har studert er opptatt av opplæring av de ansatte på skjenkestedene. Kursene kommunene arrangerer kan også betraktes som en arena for dialog mellom kommune og næring. Samtidig ser vi at den hyppigste kontakten mellom kommunen og utestedene foregår gjennom skjenkekontrollen. Skjenkekontrollørene opplever at det kan være vanskelig å dokumentere brudd på alkoholloven. Kommunen er avhengig av gode avviksrapporter for sanksjonering av brudd.

Politiet har ofte større handlingsrom enn skjenkekontrollørene. De har makt til å stenge utesteder, og de kan skrive rapporter kommunen kan bruke som grunnlag for sanksjonering. Samtidig viser denne studien at politiet er pragmatiske og kan velge hvordan de vil følge opp skjenkepraksiser. Ofte ordner de sakene på lavest mulig nivå direkte med skjenkestedet fremfor å benytte det byråkratiske forvaltningssporet.

Et rosenrødt bilde?

Studien beskriver og eksemplifiserer hvordan informanter fra elleve norske kommuner forteller at de jobber med kontroll, rapportering og sanksjonering av alkoholloven når det gjelder skjenkenæringen. Samarbeid og dialog er tema som går igjen i alle kapitlene. De kommunale byråkratene, skjenkekontrollen og politiet – alle samarbeider de med hverandre og med utelivsbransjen. Dette er aktører som for år tilbake ikke hadde tradisjon for å jobbe sammen om alkohol og uteliv. Når vi beskriver samarbeidet mellom de ulike aktørene, gir vi et bilde av hvordan dette erfares og oppleves av informantene. Vi vet ikke i hvilken grad dette bildet svarer med det *faktiske* samarbeidet. Det er naturligvis bra at det snakkes mye om samarbeid. Som ulike informanter understreker, er samarbeidet en forutsetning for godt arbeid enten det gjelder byråkrater, kontrollører eller politiet. Samtidig er det viktig å ta noen forbehold. Kan dette være en fortelling informantene ønsker å vise oss som spør? Gir fortellingene et mer idyllisk bilde enn det samarbeidet som faktisk foregår?

Selv om hovedfortellingen handler om at de ulike aktørene samarbeider godt, fikk vi også høre om barrierer for samarbeid. Enkelte informanter uttrykte at samarbeidet mellom kommunen og politiet foregikk på for høyt nivå. Det som skjer for eksempel i politirådet blir for lite konkret og av begrenset praktisk betydning. Informantene fra kommunene kunne oppleve at det var vanskelig å få med skjenkestedene på kurs. Fra politiet fikk vi høre at noen mente at kommunen ikke var strenge nok når det gjaldt reaksjoner på brudd på skjenkebestemmelsene, og noen opplevde å få lite informasjon fra kommunen om deres arbeid.

Bransjefolk og politikere

Hvorvidt samarbeid beskrives som godt eller mindre godt avhenger selvsagt av hvem som snakker. Sentrale aktører som for eksempel skjenkenæringen, er relativt fraværende i denne studien. Det er ikke sikkert skjenkenæringen ville fortalt den samme gode historien om samarbeid, dialog og veiledning. Tidligere studier har vist at utelivsbransjen har et negativt syn på skjenkekontrollen og kommunen (Buvik, 2013). I rapporten har vi vist at samarbeidet med skjenkestedene fungerer best dersom kommunen og skjenkekontrollen fokuserer på veiledning og dialog fremfor prikker og sanksjoner. Vi har tidligere påpekt at det ikke er overraskende at skjenkestedene ser ut til å verdsette dialog fremfor sanksjoner (Baklien og Buvik, 2014). Tidligere studier har også vist at skjenkenæringen kan oppleves som en vanskelig samarbeidspartner for

kommunen, spesielt fordi de mangler klare insentiver til å delta i forebyggende virksomhet (Buvik og Rossow, 2017). Bildet av samarbeidet mellom kommunen og skjenkenæringen ville kanskje sett annerledes ut hvis vi snakket med representanter fra bransjen.

En annen fraværende, men viktig aktør er politikere. Tidligere studier har vist at sanksjonering av brudd på loven ofte blir bestemt enten i en av kommunestyrets komiteer, eller i formannskapet (Rossow m.fl., 2015). Politikerne fatter ofte avgjørelser i et krysspress mellom helse- og næringsinteresser (Rossow m.fl., 2015). Baklien & Skjælaaen (2012) viste at kommunale byråkrater var frustrert fordi de innstilte på sanksjoner, men når saken kom til politikerne, skjedde det ikke noe. Vi har ikke forutsetninger for å si hvorvidt dette har endret seg ut fra våre data. En kartlegging av hvordan norske kommuner jobber med Ansvarlig alkoholhåndtering viser imidlertid at kommunale byråkrater kan oppleve det som problematisk at kommunepolitikere i enkeltsituasjoner kan prioritere næringspolitikk fremfor å opprettholde en ansvarlig alkoholpolitikk (Rambøll, 2016).

Et slikt eksempel er i Stavanger der bystyret vedtok å utvide uteserveringen med en time – til tross for at både politiet og deler av utelivsbransjen var negative. De fryktet det ville føre til mer fyll i gatene. Til Rogalands avis uttalte en politiker at «*utvidet skjenketid på uteserveringen er det minste problemet i verden*¹⁷». I en annen kommune fortalte saksbehandlere om høy temperatur og uenighet når alkoholpolitiske spørsmål ble diskutert. Dette kunne særlig gjøre seg gjeldene i inndragningssaker. Informanten mente politikere var mest opptatt av næringshensyn. Også i Oslo ble det en opphetet debatt da Næringssetaten på bakgrunn av at en politirapport ikke ønsket å fornye bevillingen til et populært utested. Politiet hadde registrert gjentatte episoder med ordensforstyrrelser og vold. Utestedet hevdet at de var blitt oppfordret til å ta kontakt med politiet dersom det oppstod problemer, og at det var derfor politiet hadde registrert mange uheldige episoder. Etter en dialog mellom utestedet, kommunen og politiet ble det besluttet at utestedet skulle få forlenget bevillingen for ett år. Til tross for at politikere som satt ved makten, hevdet at de ikke blandet seg inn i saken, kom opposisjonen med anklager om forskjellsbehandling og om undergraving av kommunens alkoholpolitikk¹⁸.

Enkelte politibetjenter mente at de lokale politikere la for stor vekt på næringsinteresser. En sa at han opplevde en hard motstand fra politikere som sto for en liberal alkoholpolitikk og at det var naivt å tro at det ikke forekom lobbyisme og snakk på bakrommet. Samtidig kunne dette også gå motsatt vei. I Bergen hadde kommunens fagetat anbefalt at et nytt utested skulle få skjenkebevilling, men da politiet frarådet dette på grunn av mange andre utesteder og problemer i området, valgte politikere å avslå bevillingssøknaden. Ansvarlig byråd fra Krf uttalte i den forbindelse at de ikke ønsket å videreføre praksisen om at politiets uttalelser ikke ble tatt hensyn til¹⁹.

Selv om de fleste informantene fra kommunene var fornøyd med kommunens politiske ledelse, var det flere som mente næringshensyn sto langt sterkere enn folkehelseperspektivet og at politikere ikke nødvendigvis hadde inngående kunnskap om lovverket eller utfordringene i bybildet.

¹⁷ <http://www.dagsavisen.no/rogalandsavis/sammen-mot-skjenkereglene-1.790365>

¹⁸ <https://www.aftenposten.no/osloby/i/2l0bB/Anklager-Lippestad-for-forskjellsbehandling--Noen-har-bedre-kontakter-pa-Radhuset-enn-andre>

¹⁹ <https://www.ba.no/nyheter/byradet/helse/strippesjef-nektes-skjenkebevilling/s/5-8-271367>

Fra plan til praksis

Det er viktig å forankre forvaltningen av alkoholloven i kommunenes planverk. De alkoholpolitiske handlingsplanene vi har studert, inneholder ofte overordnede problemstillinger og direkte gjengivelser av alkoholloven. Plan og praksis kan være to forskjellige ting. Vårt inntrykk er, i likhet med tidligere forskning, at handlingsplanene i liten grad utnytter det forebyggingspotensialet som ligger i bevillingspolitikken (Baklien og Krogh, 2011). Mye tyder på at planene blir et bedre redskap hvis de operasjonaliseres slik at det er en sammenheng mellom målsetninger og virkemidler. I Oslo kommunes handlingsplan har de som målsetning å redusere skadelig alkoholkonsum med 10 prosent. Dette er både vanskelig å oppnå og vanskelig å måle dersom *skadelig alkoholkonsum* ikke defineres. Konkrete handlingsplaner med tydelige mål og tiltak kan være nyttig for kommunenes arbeid med ansvarlig alkoholhåndtering. I Helsedirektoratets veileder for handlingsplaner legges det for eksempel vekt på at planen både bør forankres i kommunens ledelse og blant dem som skal gjennomføre den (Helsedirektoratet, 2006). Da disse gruppene kan ha ulike målsetninger og forutsetninger for planarbeidet, kan det bli et problem å harmonere politiske vedtak med praktisk gjennomføring. Samtidig sier veilederen at kommunens mål og strategier bør ta utgangspunkt i overordnede mål i kommuneplanen og fastsette strategier for å nå målene. En mulighet vil da være en arbeidsdeling hvor kommunens ledelse setter de generelle målene, mens fagpersoner bidrar med strategier for å nå målene.

To tredjedeler av norske kommuner bruker kommunale vaktsselskap til å gjennomføre skjenkekontrollen (Skretting m.fl., 2017). En tidligere studie har vist at en slik «outsourcing» kan bety at kommunen også gir fra seg oversikten over hvor ofte, når, hvor og hvordan det kontrolleres, og at det er minimal kontakt mellom kommune og kontrollører (Baklien og Skjælaaen, 2012). I vår studie fremstår det som om kommunene jobber godt med kravene til skjenkekontroll både ved anbudsrunder og inngåelsen av avtale med et vaktsselskap. Likevel er det eksempler på at mindre kommuner ikke har god nok oversikt over hvordan skjenkekontrollen *i praksis* gjennomføres.

Kurs og kunnskap

I vårt utvalg arrangerer alle kommunene en eller annen form for opplæring av skjenkebransjen. Kursene er mer eller mindre omfattende, men synes å bygge på tanken om at dersom kunnskapen om alkoholloven og tilhørende forskrifter bedres, vil dette påvirke skjenkepraksisene i positiv retning. Tidligere studier har vist at kommuner opplever at kursing av utelivsbransjen er et tiltak som fremstår som billig og enkelt å gjennomføre (Rossow og Baklien, 2010). Spørsmålet er hvorvidt økt kunnskap faktisk endrer skjenkerutinene. Andre studier har vist at bartendere som kjenner alkoholloven, skjenker tilsynelatende berusede gjester selv om de er klar over gjestens tilstand (Buvik, 2013; Buvik og Baklien, 2015). I Oslo, Trondheim og Bergen er det gjennomført testkjøp der skuespillere opptre beruset når de bestiller øl på skjenkesteder, og resultatene viser at kjøpsforsøkene i gjennomsnitt ender med servering i 82 % av tilfellene (Buvik og Rossow, 2015).

Denne studien har vist at kommunenes kursing av skjenkebransjen ikke bare har som mål å øke kunnskapsnivået blant deltakerne. Kommunene betrakter også kursarenaen som en møteplass der de kan bli bedre kjent med representanter i bransjen. De ser på møtet med bransjen som en anledning til å dele sin virkelighetsforståelse og fortelle om sin arbeidshverdag, samtidig som at bransjerepresentantene kan komme med sine frustrasjoner. Dette kan bidra til at myter om skjenkekontrollen avkrefte og at de ulike aktørene får et ansikt. I så måte har kursene flere funksjoner enn å øke kunnskapsnivået.

Stedlig veiledning foregår ved at representanter fra kommunen besøker skjenkesteder, eksempelvis på personalmøter. Hensikten er å bli bedre kjent og gi målrettet informasjon. Slike møter kan ha åpenbare fordeler. Samtidig er det viktig å påpeke at dette kan være et ambisiøst og ressurskrevende tiltak. Ikke minst forutsetter det god kompetanse og kjennskap til utelivet for dem som skal gjennomføre veiledningen. I Oslo har de gode erfaringer med stedlig veiledning.

Høy terskel

Denne studien viser at det er høy terskel for å rapportere og sanksjonere brudd på skjenkebestemmelsene. Flere av kontrollørene sier at de må være helt sikre på at en gjest er åpenbart påvirket av rusmidler før det skrives avviksrapport. Det innebærer også at de må utelukke alle andre forhold, som for eksempel at gjesten kan være trøtt eller syk. Observasjonstiden må være lang nok til at de ser hvordan utestedet reagerer på gjesten. Terskelen for å skrive rapport om avvik er derfor høy. Dette er i tråd med tidligere studier av skjenkekontrollen (Buvik og Baklien, 2014). Dersom kommunen mener at bruddet på alkoholloven ikke er godt nok dokumentert, lar de være å sanksjonere.

Mange bevillingsinndragninger kommer på bakgrunn av politirapporter. Politiets rapporter til kommunene har derfor et stort potensiale. Å skrive gode politirapporter krever opplæring og systematisk arbeid. Samtidig ser vi at mange av informantene i politiet foretrekker å løse sakene på lavest mulig nivå, ofte direkte med skjenkestedet, fremfor formelle møter og forvaltningssporet. Politibetjentene vi snakket med opplevde at helgefylla tok mye ressurser. Stramme budsjett gjorde at det var få operative politibetjenter ute på nattestid i helgene. De sa også at den forebyggende aktiviteten de gjorde i utelivet var vanskelig å tallfeste og at ledelsen prioriterer ting de kan måles på.

Internkontroll

Alkoholloven krever at alle skjenkesteder skal ha et internkontrollsystem. Systemet skal bidra til at skjenkestedene driver forsvarlig med lav risiko for overtredelser av alkoholloven. Internkontrollen legger opp til at skjenkestedene skal utvikle rutiner for opplæring av ansatte og håndtering av problemer som måtte oppstå. Samtidig gir det kommunen en anledning til å følge opp den daglige driften på skjenkestedene.

Kommunene har ulik tilnærming til internkontrollen på skjenkestedene. Eksempelvis hadde skjenkekontrollørene i Trondheim gode rutiner for å følge opp internkontrollen. Av de kommunene vi har sett på, er det imidlertid Fredrikstad som framstår som den som fokuserer mest på skjenkestedenes internkontroll. Her er det de kommunale saksbehandlerne som sjekker internkontrollen ved skjenkestedene. Dette foregår ved at kommunen henvender seg til utestedene og ber om et møte for å diskutere rutiner og praksis. Utestedet får mulighet til å gjennomgå sine rutiner og kan møte godt forberedt. I Fredrikstad ser de på dette som en del av kommunens veiledningsansvar og er i gang med å gjennomføre slike samtaler med alle skjenkestedene. Tilnærmingen er ressurskrevende og ambisiøs, men vi vil likevel framheve den som et eksempel til etterfølgelse.

Til slutt

Denne rapporten forteller hvordan tre ulike aktørgrupper samspiller i forvaltningen av alkoholloven på utesteder. Kommunale saksbehandlere og andre kommuneansatte, skjenkekontrollører og politifolk har kommet til orde og fortalt om seg selv og andre aktører, om hva de gjør og hvorfor. Det har gitt kunnskap om de spørsmålene vi tok opp i rapportens innlednings-

kapittel. Problemstillingene vi har søkt å belyse er hvordan kommunene løser sine oppgaver i forbindelse med skjenkestedenes forvaltning av alkoholloven, hvilken rolle ulike aktører spiller i den forbindelse, og hvordan aktørene samarbeider. Svarene vi har fått fram, er imidlertid ikke entydige. Prioriteringene og arbeidsformene varierer mellom kommunene, og kommunenes rammebetingelser er forskjellige. Likevel er det noen tydelige fellestrekk.

Informantene vi har snakket med, enten de er kommunale byråkrater, skjenkekontrollører eller politi, er alle opptatt av å redusere de skadelige virkningene av alkohol i utelivet. De fleste av dem ser også på alkoholloven som et viktig redskap i dette arbeidet.

Et annet fellestrekk er at arbeidet påvirkes av flere motsetninger. På et overordnet nivå har dette sammenheng med at skjenkestedene representerer viktige arbeidsplasser i mange kommuner. Vi har all grunn til å tro at utelivsbransjen verdsettes av både politikerne og befolkningen for øvrig. Driverne har et legitimt ønske om å tjene penger. I praksis kan det lett bety å selge mest mulig. Samtidig skal de forholde seg til en alkohollov som har som eksplisitt målsetting å redusere alkoholkonsumet. Denne motsetningen preger også kommunenes relasjon til utelivsbransjen. Kommunen skal legge til rette for næringsvirksomhet. Samtidig skal den ivareta befolkningens helse. Gjennom sanksjoner og forebygging skal kommunen bidra til å redusere skjenking til mindreårige, overskjenking og utelivsrelatert vold. Vår studie har vist hvordan de aktuelle kommunene forsøker å takle de problemene og utfordringene som ligger i dette spenningsfeltet.

På «gatenivå» forteller informantene hvordan de balanserer mellom på den ene siden å bygge en god og positiv relasjon til utelivsbransjen og på den andre siden å representere riset bak speilet gjennom å kontrollere og sanksjonere. Det krever både skjønn og kompetanse å bevege seg i dette spenningsfeltet.

Vår studie har vist at det gjøres mye godt arbeid i kommunene. Men spenningsfeltene som aktørene må forholde seg til, vil ikke bli borte. Bevissthet om hvilke problemer og utfordringer dette innebærer, er viktig. Siden aktørene forholder seg til dette på litt ulikt vis, ligger det også et potensiale for å gjøre bedre arbeid i at kommunene deler erfaringer og lærer av hverandre. En intensjon med studien har vært å bidra i en slik læringsprosess.

Referanser

- Aase, T. H., & Fossåskaret, E. (2014). *Skapte virkeligheter: Om produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Babor, T. F., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., . . . Rossow, I. (2010). *Alcohol: no ordinary commodity: Research and public policy* (2nd utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Baklien, B. (2014). Lovendring kan ikke fjerne skjønn i skjenkekontroll og inndragningsvedtak. Hentet fra <http://www.forebygging.no/Kronikker/2012-2011/Lovendring-kan-ikke-fjerne-skjonn-i-skjenkekontroll-og-inndragningsvedtak/>
- Baklien, B., & Buvik, K. (2014). *Oslo gjør utelivet tryggere. Evaluering av SALUTT*. SIRUS-rapport 3/2014. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Baklien, B., & Krogh, U. (2011). *Proessen, planen og politikken – Rusmiddelpolitiske handlingsplaner*. SIRUS-rapport 2/2011. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Baklien, B., Pape, H., Rossow, I., & Storsvoll, E. E. (2007). *Regionprosjektet - nyttig forebygging?: Evalueringen av et pilotprosjekt om lokalt basert 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.
- 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), 706-713.
- Burton, R., Henn, C., Lavoie, D., O'Connor, R., Perkins, C., Sweeney, K., . . . Sheron, N. (2016). A rapid evidence review of the effectiveness and cost-effectiveness of alcohol control policies: an English perspective. *The Lancet*, 389(10078), 1558-1580.
- Buvik, K. (2013). How bartenders relate to intoxicated guests. *International Journal of Alcohol and Drug Research*, 2(2), 1-6.
- Buvik, K. (2016). The hole in the doughnut: a study of police discretion in a nightlife setting. *Policing and Society*, 26(7), 771-788.
- 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) Testkjøp på serveringssteder i Oslo sentrum. Hentet fra https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/testkjop_serveringssteder_oslosentrum_host2012.pdf
- 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.
- Buvik, K., & Baklien, B. (2015). "Girls will be served until you have to carry them out": gendered serving practises in Oslo. *Addiction Research & Theory*, 24(1), 17-24.
- Buvik, K., & Rossow, I. (2015). Factors associated with over-serving at drinking establishments. *Addiction*, 110, 602-609.
- Buvik, K., & Rossow, I. (2017). Server Training at Drinking Establishments: A Sisyphean Task? A Commentary on Toomey et al.(2017). *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 78(2), 276-277.
- Buvik, K., & Tutenges, S. (2017). Bartenders as street-level bureaucrats: theorizing server practices in the nighttime economy. *Addiction Research & Theory*, 1-8.
- Ekeroth, D. (2017). MAKS Uteliv Nedre Glomma regionen. Hentet fra <http://handling.forebygging.no/Praksiserfaringer/MAKS-Uteliv-Nedre-Glomma-regionen/>
- Finstad, L. (2003). *Politiblikket*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Furøy, W. (2012). *Orden i gata: en studie av ordensforstyrrelser i Karl Johansgate 1998-2008; Hva er det og hva gjøres med det?* Politihøgskolen. Oslo.

- Gergen, M. M., & Gergen, K. J. (2000). Qualitative inquiry: Tensions and transformations. I: N.K. Denzin. & Y. Lincoln (Eds.). *Handbook of qualitative research* 2nd ed. 1025-1046. Thousand Oaks: Sage.
- Gosselt, Hoof, J. J., Goverde, M. M., & Jong, M. D. T. (2013). One more beer?: serving alcohol to pseudo-intoxicated guests in bars. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research*, 37(7), 1213-1219.
- Graham, K., & Homel, R. (2008). *Raising the bar: Preventing aggression in and around bars, pubs and clubs*. Cullompton: Willan.
- Graham, K., Miller, P., Chikritzhs, T., Bellis, M. A., Clapp, J. D., Hughes, K., . . . Wells, S. (2014). Reducing intoxication among bar patrons: some lessons from prevention of drinking and driving. *Addiction*, 109(5), 693-698.
- Gravrok, Ø., & Hauger, B. (2011). Loser i vanskelig farvann - refleksjoner over kommuners tilnærming til arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan. *Rusfag*, 1, 41-53.
- Gundhus, H. (2006). "For sikkerhets skyld": IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet. Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. Oslo.
- Haggård, U., Trolldal, B., Kvillemo, P., & Guldbrandsson, K. (2015). Implementation of a multicomponent Responsible Beverage Service programme in Sweden-a qualitative study of promoting and hindering factors. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 32(1), 73-90.
- Hazen, M. A. (1993). Towards polyphonic organization. *Journal of Organizational Change Management*, 6(5), 15-26.
- Helsedirektoratet. (2006). Veileder for kommunal rusmiddelpolitisk handlingsplan. Hentet fra <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/630/Veileder-for-kommunal-rusmiddelpolitisk-handlingsplan-%20IS-1362.pdf>
- Helsedirektoratet. (2008). Håndbok i alkoholloven – Rundskriv IS-5/2008. Hentet fra <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/402/Handbok-i-alkoholloven-mv-rundskriv-IS-5-2008.pdf>
- Helsedirektoratet. (2012). Veileder i salgs- og skjenkekontroll. Hentet fra <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/623/Veilder-i-salgs-og-skjenkekontroll-IS-2038.pdf>
- Helsedirektoratet. (2016) Guide til god internkontroll etter alkoholloven. Hentet fra <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/alkohol/guide-til-god-internkontroll-etter-alkoholloven>
- Holder, H. D., & Moore, R. S. (2000). Institutionalization of community action projects to reduce alcohol-use related problems: systematic facilitators. *Substance Use & Misuse*, 35(1-2), 75-86.
- Holstein, J. A., & Gubrium, J. F. (2011). Animating interview narratives. I: D. Silverman (eds.), *Qualitative Research* (s. 149-167). London: Sage.
- Homel, R. (1994). Can police prevent crime? I: K. Bryett & C. Lewis (eds.), *Un-Peeling tradition: contemporary policing* (s. 7-34). Melbourne: MacMillian Education.
- Hughes, K., & Anderson, Z. (2008). *Identifying drunkenness and preventing sales of alcohol to intoxicated customers in Manchester*. Liverpool: Centre for Public Health, Liverpool John Moores University.
- Kleven, T. (1990). Planlegging og politikk - en kritisk refleksjon I: T. Kleven (red.), *Planlegging og handling*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kurtze, N., Wollscheid, S., & Denison, E. (2014). *Effects of interventions to counter overserving, serving underage people, and alcohol-related harm/injuries linked to drinking venues*. Oslo: Norwegian Knowledge Centre for the Health Services. Hentet fra <https://www.fhi.no/en/publ/2014/effects-of-interventions-to-counter-overserving-serving-underage-people-and/>
- Lenk, K., Toomey, T., & Erickson, D. (2006). Propensity of alcohol establishments to sell to obviously intoxicated patrons. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research*, 30(7), 1194-1199.

- Leo, C. (2013). When enough is enough! Alcohol servers' refusal styles and key antecedents. *International Journal of Hospitality Management*, 35, 10-18.
- More, M. H. (1995). Public Health and Criminal Justice Approaches to Prevention. *Crime and Justice*, 19, 237-262.
- Politidirektoratet. (2007). Formalisert samarbeid mellom kommunale myndigheter og politiet (Politiråd). Rundskriv av 30. mars 2007. Oslo: Politidirektoratet
- Rambøll. (2016). *Ansvarlig alkoholhåndtering i ti norske kommuner*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Reeves, S., Kuper, A., & Hodges, B. D. (2008). Qualitative research methodologies: ethnography. *British Medical Journal*, 337.
- Reiling, D. M., & Nusbaumer, M. R. (2006). When problem servers pour in problematic places: alcoholic beverage servers' willingness to serve patrons beyond intoxication. *Substance Use & Misuse*, 41(5), 653-668.
- Rossow, I., & Baklien, B. (2010). Effectiveness of responsible beverage service: the Norwegian experiences. *Contemporary Drug Problems*, 37(1), 91-107.
- Rossow, I., Ugland, T., & Baklien, B. (2015). Use of research in local alcohol policy-making. *Drugs and Alcohol Today*, 15(4), 192-202.
- Skretting, A., Bye, E. K., Vedøy, T. F., & Lund, K. E. (2017). *Rusmidler i Norge 2016*. Hentet fra <https://www.fhi.no/publ/2017/rusmidler-i-norge-2016/>
- Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen. (2009). *Trygg på krogen. Samverkan för ansvarsfull akoholservering*. Stockholm: Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen.
- Stockwell, T. (2001). Responsible alcohol service: lessons from evaluations of server training and policing initiatives. *Drug and Alcohol Review*, 20(3), 257-265.
- Toomey, T. L., Lenk, K. M., Erickson, D. J., Horvath, K. J., Ecklund, A. M., Nederhoff, D. M., . . . Nelson, T. F. (2017). Effects of a Hybrid Online and In-Person Training Program Designed to Reduce Alcohol Sales to Obviously Intoxicated Patrons. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 78(2), 268-275.
- Trolldal, B., Haggård, U., & Guldbrandsson, K. (2013). Factors associated with implementation of a multicomponent responsible beverage service program – results from two surveys in 290 Swedish municipalities. *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy*, 8:11, 1-10.
- Trygstad, S., Andersen, R., Hagen, I., Nergaard, K., Nicolaisen, H., & Steen, J. (2014). *Arbeidsforhold i utelivsbransjen. Fafo-rapport 2014:2*. Oslo: FAFO.
- Wallin, E., & Andreasson, S. (2004). Can I have a beer, please? A study of alcohol service to young adults on licensed premises in Stockholm. *Prevention Science*, 5(4), 85-94.
- 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.
- 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.

Utgitt av Folkehelseinstituttet
Januar 2018
Postboks 4404 Nydalen
NO-0403 Oslo
Telefon: 21 07 70 00
Rapporten kan lastes ned gratis fra
Folkehelseinstituttets nettsider www.fhi.no