

Follo distriktsrevisjon
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rusforebyggende arbeid i
Frogn kommune

Frogn kommune

Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Frogn kommune etter Kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i lovens § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

I denne undersøkelsen har Follo distriktsrevisjon vurdert rusforebyggende tiltak i Frogn kommune. I rapporten drøftes vesentlige funn i tilknytning til problemstillingene og det gis anbefalinger som kan bidra til at Frogn kommune kan forbedre sitt arbeid i forhold til rusforebygging.

Prosjektet er gjennomført i perioden august 2007 til november 2007. Follo distriktsrevisjon vil benytte anledningen til å takke kommunens kontaktperson Anita Hekne og øvrige ansatte i Frogn kommune som har bistått revisjonen i forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen.

Prosjektet er gjennomført av Mette Jansen Wannerstedt. Prosjektleder har vært Anne Lise Jørgensen.

Undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget i Frogn kommune 27. mars 2007.



Steinar Neby
revisjonssjef



Anne Lise Jørgensen
prosjektleder

21.12.2007

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	5
2	INNLEDNING	6
2.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	6
2.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	6
2.3	AVGRENSNINGER	6
2.4	REVISJONSKRITERIER	7
3	METODER OG GJENNOMFØRING	8
3.1	KILDER.....	8
3.2	GJENNOMFØRING	8
3.3	DATAENES GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET	9
4	ANALYSE	10
4.1	RUSFOREBYGGENDE AKTIVITETER I FROGN KOMMUNE.....	10
4.1.1	<i>Revisjonskriterier</i>	10
4.1.2	<i>Fakta</i>	13
4.1.3	<i>Vurderinger</i>	21
4.2	KOMMUNENS ARBEID MED SKJENKEBEVILLINGER.....	23
4.2.1	<i>Revisjonskriterier</i>	23
4.2.2	<i>Fakta</i>	25
4.2.1	<i>Vurderinger</i>	29
4.3	HAR KOMMUNEN LAGT TIL RETTE FOR RAPPORTERING PÅ MÅLOPPNÅELSE?	32
4.3.1	<i>Revisjonskriterier</i>	32
4.3.2	<i>Fakta</i>	33
4.3.3	<i>Vurderinger</i>	35
5	KONKLUSJONER	37
6	ANBEFALINGER	38
7	RÅDMANNENS UTTALELSE	39
8	REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE	43
9	LITTERATURLISTE	44

1 Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om rusforebyggende arbeid i Frogn kommune er gjennomført i henhold til vedtak i kontrollutvalget i Frogn kommune 27. mars 2007.

Formålet med prosjektet er å kartlegge om Frogn kommunes arbeid mot rusmisbruk har vært i samsvar med kommunestyrets forutsetninger og vedtak, og om kommunen har systemer for å sikre at rusforebyggende arbeid gjennomføres i tråd med forutsetninger og vedtak.

Undersøkelsen viser at Frogn kommune i 2005 og 2006 gjennomførte en rekke tiltak, aktiviteter og tilbud knyttet til rusforebygging blant barn og unge i Frogn kommune. Disse synes å være i tråd med kommunestyrets vedtak og forutsetninger ved at de:

- Er rettet mot barn og unge
- I noen grad er ledd i oppfølgingen av oppvekstplanen
- Har i seg elementer som trekkes frem som viktige i kommunens overordnede planer
- Har tverrenhetlig og tverrfaglig fokus

Administrasjonen synes imidlertid ikke å ha lagt til rette for å kunne dokumentere effekter av kommunens rusforebyggende arbeid i 2005 og 2006. Undersøkelsen viser at det i disse årene ikke er dokumentert i hvilken grad kommunen har bidratt til å nå overordnede mål satt for rusforebyggende arbeid i Frogn kommune. Revisjonen registrerer imidlertid at det er planer om å igangsette undersøkelser som vil bidra til å gi Frogn kommune et bedre grunnlag for å gjøre slike vurderinger.

Undersøkelsen av kommunens arbeid med skjenkebevillinger viser at kommunens bestilling og gjennomføring av kontroller er noe mangelfull i forhold til gjeldende lovverk og kommunens egne retningslinjer. Videre viser undersøkelsen at det er enkelte uklarheter knyttet til tolkning av alkoholpolitiske retningslinjers krav til kontroll av kommunens skjenkesteder. Det er også avdekket at kommunens retningslinjer i 2006 ikke ble fulgt da det kun ble gitt en anmerkning ved brudd på alkohollovens forbud mot skjenking av mindreårige. Ved et slikt brudd spesifiserer alkoholpolitiske retningslinjer at bevilling skal inndras i en periode, uten at dette ble gjort. Undersøkelsen viser også at kommunens bevillingsoverskudd i 2005 og 2006 ble avsatt til rusforebyggende arbeid, i tråd med kommunens retningslinjer, på to ulike disposisjonsfond. Midlene var pr. oktober 2007 ikke benyttet.

Undersøkelsen viser videre at rusforebyggende aktiviteter, tiltak og tilbud iverksettes og drives i ulike deler av organisasjonen, og arbeidet favner på den måten mange fagområder. Dette krever samordning av alle ledd. Rapporten viser utfordringer knyttet til kommunens samordning av sitt rusforebyggende arbeid, særlig i forhold til helhetlig planlegging av rusforebyggende arbeid, og i forhold til tydeliggjøring av tverrenhetlig og tverrfaglig arbeid på rusområdet i administrasjonens rapportering.

Revisjonen gir til slutt i denne rapporten noen anbefalinger til kommunen, på basis av undersøkelsens funn og konklusjoner.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Revisjonen skal i følge kommuneloven § 78 pkt. 2 og forskrift om revisjon § 6 og § 7 utføre forvaltningsrevisjon. Dette innebærer tilsyn med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, å foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater.

Kontrollutvalget i Frogn vedtok i møtet 27. mars 2007, sak 12/07, å gjennomføre en forvaltningsrevisjon om virkningene av det forebyggende arbeidet mot rusmisbruk og om dette har fungert i tråd med kommunens mål.

Kontrollutvalget vedtok i møtet 19. juni 2007, sak 22/07, å søke kommunestyret om ekstra midler til å gjennomføre prosjektet, da ressursrammen til forvaltningsrevisjon for 2007 er disponert til å gjennomføre andre prosjekter i Frogn kommune. Dette ble vedtatt i kommunestyret 8.10.2007.

2.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å kartlegge om Frogn kommunes arbeid mot rusmisbruk har vært i samsvar med kommunestyrets forutsetninger og vedtak, og om kommunen har systemer for å sikre at rusforebyggende arbeid gjøres i tråd med forutsetninger og vedtak.

Basert på kontrollutvalgets vedtak og formål for prosjektet har revisjonen definert følgende problemstillinger:

- Hvilke forutsetninger og vedtak ligger til grunn for arbeidet mot rusmisbruk i Frogn kommune?
- I hvilken grad har Frogn kommune etterlevd forutsetninger og vedtak for arbeid mot rusmisbruk i årene 2005 og 2006, herunder bl.a.:
 - Er gjennomførte tiltak i samsvar med kommunens forutsetninger og vedtak?
 - Er skjenkebevillingene behandlet i samsvar med kommunens retningslinjer?
 - Er det gjennomført kontroll med skjenkestedene i samsvar med gjeldende regelverk og kommunens retningslinjer?
 - Er det gitt sanksjoner i samsvar med kommunens retningslinjer?
 - Er bevillingsinntektene brukt i samsvar med kommunens retningslinjer?
- Hvordan sikres det at rusforebyggende arbeid gjennomføres i tråd med forutsetninger og vedtak?
 - Har administrasjonen lagt til rette for rapportering på måloppnåelse?
 - Hvilke rutiner har administrasjonen for å rapportere om sitt rusforebyggende arbeid?
 - I hvilken grad omhandler administrasjonens rapporter de overordnede mål som er satt for kommunens rusforebyggende arbeid?

2.3 Avgrensninger

Undersøkelsen begrenses til å gjelde for årene 2005 og 2006. Rapporten fokuserer i hovedsak på de vedtak, forutsetninger, tiltak etc. i Frogn kommune som har til hensikt å være

rusforebyggende. Andre former for forebyggende og miljøbyggende arbeid vil bli omtalt der dette ansees å være relevant.

I en helhetlig rusmiddelpolitikk inngår også oppfølging og rehabilitering av rusmisbrukere. Fokuset i dette prosjektet er rusforebygging. Rapporten omhandler derfor ikke rusomsorgen, da dette vurderes som et eget tema.

Rapporten omhandler skjenkebevillinger og kontroll av skjenkesteder, men tar ikke for seg salgsbevilling og kontroll av øvrige salgssteder for alkohol i Frogn kommune.

2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de kravene og forventningene som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon. Disse kriteriene benyttes som grunnlag for å vurdere om kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv. er i samsvar med krav og forventninger. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene, holdt sammen med faktagrunnlaget, danner basis for de analyser og vurderinger som kan foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon.

For å besvare problemstillingene i dette prosjektet har revisjonen definert revisjonskriterier som er hentet fra følgende kilder:

- Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven). 1989-06-02 nr 27
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). 1992-09-25 nr 107
- Forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk mv. 2005-06-08 nr 538
- Veileder for kommunal rusmiddelpolitisk handlingsplan. Sosial- og helsedirektoratet (04/2006)
- Tjenestebeskrivelse for skjenkebevillinger i Frogn kommune
- Tjenestebeskrivelse for ambulerende skjenkebevillinger i Frogn kommune
- Plan og styringsdokumenter fra Frogn kommune
 - Kommuneplan for Frogn 2005-2017
 - Oppvekstplan for Frogn 2001-2012
 - Økonomisk handlingsplan 2005-2008
 - Økonomisk handlingsprogram 2006-2009
 - Alkoholpolitiske retningslinjer i Frogn kommune for perioden 1.7.2004 – 30.6.2008
 - Vedtak om utekontakttjeneste – kommunestyresak 0108/05

3 Metoder og gjennomføring

3.1 Kilder

Undersøkelsesopplegget er basert på en kombinasjon av dokumentanalyse og intervjuer.

Følgende skriftlige kilder er blitt benyttet:

- Plan- og styringsdokumenter
- Årsmeldinger
- Møteinnkallelser og protokoller
- Saksdokumenter for kommunens behandling av bevillingssaker
- Dokumenter knyttet til kommunens kontroll av skjenkesteder
 - Årsrapport for kontroll med salgs- og skjenkesteder
 - Bestillinger av skjenkekontroller
 - Oversikter over utførte skjenkekontroller
 - Saksdokumenter for kommunens behandling av brudd på alkoholloven

Dokumentene er analysert for å vurdere hvordan rusforebyggende arbeid utføres i Frogn kommune, og om forvaltningen foregår i samsvar med gjeldene bestemmelser og vedtak gjort i kommunen.

Kommunens nettsider er blitt brukt ved innhenting og gjennomgang av møteinnkallelser og protokoller for politiske utvalg, øvrige dokumenter og som kilde til informasjon om kommunen generelt.

Dokumentasjon av kommunens saksbehandling i bevillingssaker og dokumentasjon vedrørende kommunens skjenkekontroller er undersøkt for å se om administrasjonen har opptrådt i samsvar med krav i alkoholloven, forskrifter og kommunens alkoholpolitiske retningslinjer.

Intervjuer av ansatte og ledere i kommunen er gjennomført for å kartlegge praksis og for å fremskaffe informasjon til å kunne vurdere etterlevelsen av regelverk og rutiner i kommunen.

3.2 Gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i perioden august - november 2007. Konsulent i Enhet for personal, organisasjon og politiske tjenester (POP) har vært Follo distriktsrevisjon sin kontaktperson i Frogn kommune.

Følgende personer er blitt intervjuet som del av prosjektet:

- Enhetsleder for kultur og fritid
- Enhetsleder for helse, sammen med ledende helsesøster og helsesøster
- Enhetsleder for personal, organisasjon og politiske tjenester, sammen med saksbehandler og kontaktperson
- Enhetsleder for sosial og barnevern
- Rektor ved Dylrøkkeåsen skole
- Leder for Utekontakttjenesten i Frogn kommune
- Økonomisjef
- SLT-koordinator i Frogn kommune
- Politibetjent ved Frogn Lensmannskontor

Frogn kommune har siden 2002 søkt å samordne sine kriminalitetsforebyggende tiltak gjennom et tverrenhetlig samarbeid kalt SLT (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak). Det er avholdt et møte med nyansatt SLT-koordinator for å gå igjennom dokumenter knyttet til driften av SLT. Det er videre gjennomført samtaler med økonomisjefen om bevillingsmidler, samt at økonomisjefen har gjennomgått faktagrunnlaget knyttet til økonomi.

Arkivet i Frogn kommune har bidratt med relevante dokumenter i forbindelse med dokumentanalyse og saksgjennomgang.

Revisjonen har også foretatt en saksgjennomgang av behandlingen av 10 prinsipielle bevillingssaker, 10 ambuleringe bevillingssaker og 3 søknader om skjenking i enkelttilfeller.

3.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet).

Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om man har målt det man ønsket å måle. De personer revisjonen har gjennomført intervjuer med eller vært i kontakt med, er fra flere hold blitt vurdert som nøkkelpersoner som er spesielt relevante for å belyse Frogn kommunes rusforebyggende arbeid. Hensynet til høy grad av gyldigheten er også søkt ivarettatt gjennom at revisjonen har innhentet og benyttet seg av en rekke skriftlige kilder. Dette for å sikre at prosjektets datagrunnlag er relevant og dekkende for å svare på prosjektets problemstillinger.

Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamling av data har vært, og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen. Revisjonen har gjennomgått og vurdert dokumenter knyttet til forebygging av rus i Frogn kommune i årene 2005 og 2006. Dette inkluderer dokumenter som har disse årene i sine tidsgjeldende perioder. Alle dokumenter som er gjennomgått er innhentet fra kommunens nettsider, kommunens arkiv og/eller mottatt fra kommunens ansatte. Dokumentene er bekreftet å være gjeldende for undersøkelsesperioden. Viktig informasjon fremkommet i intervjuer er søkt understøttet av skriftlige kilder eller gjennom uttalelser fra andre informanter. Intervjuene med ansatte har båret preg av refleksjon og åpenhet. Informasjon som er fremkommet er referert og bekreftet av de som er intervjuet. Faktagrunnlaget i rapporten er gjennomgått og kommentert av kommunen, koordinert av kommunens kontaktperson. Rapporten er oppdatert i forhold til mottatte tilbakemeldinger.

4 Analyse

4.1 Rusforebyggende aktiviteter i Frogn kommune

Er gjennomførte tiltak i samsvar med kommunens forutsetninger og vedtak?

4.1.1 Revisjonskriterier

Rusmiddelpolitisk handlingsplan

Sosial- og helsedirektoratet anbefaler at alle kommuner utformer en helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan, der alkoholpolitiske retningslinjer inngår.¹ En slik plan bør være tverrfaglig og tverrenhetlig, og omfatte alle sider av kommunens rusmiddelarbeid. Dette innebærer alle typer forebyggende tiltak som for eksempel bevillingspolitikk, informasjonstiltak og holdningsskapende arbeid, så vel som oppfølging og rehabilitering av rusmisbrukere. Hensikten er at kommunens rusmiddelpolitiske arbeid ses i sammenheng.

Kommunestyrets forutsetninger og vedtak

Kommunestyrets forutsetninger for rusforebyggende arbeid er formulert i kommuneplan, oppvekstplan, økonomiske handlingsprogrammer, alkoholpolitiske retningslinjer og i enkeltvedtak.

Kommuneplan 2005-2017

Kommuneplan for Frogn 2005-2017 gir en beskrivelse av overordnede mål, langsiktige mål og strategier for 11 ulike temaområder for en periode på 12 år. Under det overordnede målet ”Trygg og sterk oppvekst” er det i kommuneplanen formulert ett langsiktig mål som direkte er knyttet til forebygging av rusmiddelbruk:

”Langsiktige mål for oppvekst

- (...)
- *At rusmiddelbruken blant barn og unge er redusert.*
- (...)”

Kommuneplanenes mål for rusforebygging uttrykker ønske om at man i kommunen skal oppnå et visst resultat: Redusere rusmiddelbruk blant barn og unge i Frogn kommune. I kommuneplanen er det ikke formulert strategier som eksplisitt er knyttet til målet om redusert rusmiddelbruk blant barn og unge. Under ”Trygg og sterk oppvekst” er det imidlertid formulert strategier som indirekte kan knyttes til rusforebyggende arbeid, bl.a. at kommunen skal videreutvikle tverrfaglig samarbeid mellom barnehagene, skolene, PPT², barnevern, politi, fritidsarenaer og helsetjenesten om barn og unges fysiske, sosial og faglige utvikling.

Oppvekstplan 2001-2012

Oppvekstplanen er en av kommuneplanens temaplaner. Planen omhandler oppvekst og vilkår for barn og unge i Frogn kommune. Den er utviklet på bakgrunn av undersøkelsen *Ung i*

¹ Veileder for kommunal rusmiddelpolitisk handlingsplan. Utgitt: 04/2006 av Sosial- og helsedirektoratet.

² Pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Frogn som ble gjennomført i 2000.³ Planen er et styringsverktøy for kommunens politikere og for profesjonelle barne- og ungdomsarbeidere.⁴ Planens har barn og unge som sitt innsatsområde.

Oppvekstplanen har som overordnet mål at:

”Barn og unge i Frogn skal ha trygge oppvekstvilkår. Gjennom et likeverdig og helhetlig barnehage-, skole-, helse-, omsorgs- og fritidstilbud vil organisasjonen Frogn kommune være med på å skape et godt grunnlag for barn og unges livskvalitet.”⁵

Oppvekstplanen beskriver videre hvilke mål og tiltak kommunen skal prioritere for å jobbe mot overordnet mål. I følge oppvekstplanen er forebyggende arbeid knyttet til rusproblematikk viktig i alle livsfasene, men er et mer fremtredende diskusjonstema i forhold til ungdom. Forebygging av rus er derfor konkret beskrevet i oppvekstplanens del om ungdomsfasen 13-19 år.⁶ Det er formulert ett mål som omtaler rus spesifikt:

”Mål

- *Bidra til å forhindre tidlig debut på rusbruk.*
- *(...)”⁷*

Dette målet er ett av flere mål i oppvekstplanen som skal bidra til at ungdom i Frogn kommune skal ha gode arenaer som gir mulighet for meningsfull fritid, voksenkontakt og utvikling av positiv identitet. Målet uttrykker et ønske om å nå et visst resultat.

I oppvekstplanen er det ikke formulert strategier som eksplisitt er knyttet til målet om å forhindre tidlig debut på rusbruk, men det er formulert en rekke tiltak som skal bidra til å nå målene i planen. Det presiseres i planen at noen av tiltakene vil det være behov for å utrede nærmere før de tas med i de ulike virksomhetsplanene og derigjennom iverksettes. Graden av gjennomføring av tiltakene vil bli avgjort i den årlige behandlingen av budsjettplan.⁸

Økonomiske handlingsprogrammer

Kommunens økonomiske handlingsprogram er kommuneplanens kortsiktige del.⁹ Handlingsprogrammene er utarbeidet av rådmannen og vedtas av kommunestyret hvert år. Programmet tar for seg en fireårsperiode og er et av de viktigste styringsdokumentene for politikerne og administrasjonen i Frogn kommune. Denne rapporten omhandler handlingsprogrammene for 2005-2008 og for 2006-2009.

Rusforebyggende arbeid er fremhevet som en utfordring både i handlingsprogrammet for 2005-2008 og for 2006-2009.¹⁰ I programmet for 2006-2009 ble det påpekt at en viktig utfordring vil være å sikre godt utbytte av de tiltakene som kommunen har satt i gang bl.a. på rusforebyggingsfeltet.¹¹

³ Ungdomsundersøkelse gjennomført av NOVA (Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring) på oppdrag fra Frogn kommune. Rapporten synliggjør ulike aspekter ved Frogn-ungdommers hverdag, med spesiell vekt på bruk av rusmidler. www.nova.no Lesedato 1.10.2007.

⁴ Oppvekstplan 2001-2012: 5.

⁵ Oppvekstplan 2001-2012: 13.

⁶ Oppvekstplan 2001-2012: 14-15.

⁷ Oppvekstplan 2001-2012: 29.

⁸ Oppvekstplan 2001-2012: 6.

⁹ Plan- og bygningsloven § 20-1.

¹⁰ Økonomisk handlingsplan 2005-2008: del 1.7.2, og økonomisk handlingsprogram 2006-2009: del 2.3.

¹¹ Økonomisk handlingsprogram 2006-2009: del 2.3.2.

I handlingsprogrammene formuleres det ikke konkrete mål, men det er formulert prioriterte tiltak for aktivitetene i kommunens enheter. De prioriterte tiltakene er formulert med referanse til vedtatt temaplan, kommuneplan, vedtak eller mål, og er supplert med utfordringer for enhetens arbeid i gjeldende periode. Tiltak knyttet til rusforebygging var i handlingsprogrammene for 2005-2008 og 2006-2009 lagt til Enhet for helse og Enhet for kultur og fritid. De fleste av de prioriterte tiltakene i handlingsprogrammene er formulert med referanse til vedtatt temaplan, kommuneplan, vedtak eller mål, og er supplert med utfordringer for enhetens arbeid i gjeldende periode.

Alkoholpolitiske retningslinjer

Frogn kommune har utarbeidet alkoholpolitiske retningslinjer. Retningslinjene ble vedtatt av kommunestyret 25.5.2004¹², og gjelder for perioden 1.7.2004 – 30.6.2008.

Alkoholpolitiske retningslinjer for Frogn kommune angir prinsipper for Frogn kommunes alkoholpolitikk i tidsrommet 1.7.2004 – 30.6.2008. Formålet med retningslinjene er som følger:

*”Alkoholomsetningen skal skje i forsvarlige former og begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Som et ledd i dette sikter Frogn kommune å bidra til å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer”.*¹³

I alkoholpolitiske retningslinjer er målsettingen todelt. For det første skal alkoholomsetting skje i forsvarlig former og i størst mulig grad begrense de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Dette er det samme formålet som ligger til grunn for alkoholloven. For det andre skal kommunen, som ledd i arbeidet med en forsvarlig alkoholomsetting, bidra til å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer. Målsettingen retter seg ikke kun mot barn og unge, men har hele befolkningen som innsatsområde.

I alkoholpolitiske retningslinjer er det i stor grad definert hvordan kommunen skal jobbe mot retningslinjenes målsetting. I følge retningslinjenes punkt 1 skal de enkelte søknader om salgs- og skjenkebevillinger behandles i overensstemmelse med alkoholpolitiske retningslinjer.

Retningslinjenes punkt 3 og 4 tar eksplisitt for seg holdningsskapende og rusforebyggende arbeid. Punkt 3 *Holdningsskapende arbeid og alkoholfrie tilbud* og punkt 4 *Rusforebyggende arbeid* handler i stor grad om videreføring av arbeid som allerede er i kommunens drift. Punktene er en videreføring fra tidligere retningslinjer. Resterende punkter tar for seg behandling av bevillingssaker, kontroll av salgs- og skjenkesteder og sanksjoner ved brudd på alkoholloven. Punkt 13 tar for seg bruk av bevillingspenger.

Andre vedtak

I kommunestyresak 0108/05 ble det i desember 2005 fattet budsjettvedtak om å opprette en utekontaktjeneste rettet mot barn og unge i Frogn kommune. Dette tiltaket vurderes av de ansatte i kommunen som rusforebyggende og blir derfor omhandlet i denne rapporten.

Revisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Kommunen bør ha en rusmiddelpolitisk handlingsplan
- Det skal jobbes tverrenhetlig og tverrfaglig med forebygging av rusbruk

¹² Kommunestyresak 0044/04.

¹³ Alkoholpolitiske retningslinjer i Frogn kommune for perioden 1.7.2004-30.6.2008: punkt 2.

- Det skal spesielt fokuseres på barn og unge i kommunens rusforebyggende aktiviteter
- Rusforebyggende aktiviteter og tiltak formulert i økonomiske handlingsprogrammer og enkeltvedtak skal gjennomføres

4.1.2 Fakta

SLT – samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak

Både blant de ansatte i Frogn kommune og i politiet fremstår SLT-modellen som det viktigste forebyggende initiativet i Frogn kommune.

SLT er en modell utviklet av Justisdepartementet og Kriminalitetsforebyggende Råd (KRÅD). Gjennom tverrfaglighet og tverrenhetlighet søker modellen å koordinere og samordne alle tiltak rettet mot barn, unge og deres familier, innenfor en kommune.

SLT-modellen ble, ved ansettelse av en SLT-koordinator, innført i Frogn som et ledd i oppfølgingen av oppvekstplanen og NOVA-undersøkelsen Ung i Frogn (2000). Initiativet til å innføre SLT-modellen i Frogn kommune ble tatt av lensmannen som etterspurte et samarbeid med kommunen. Den første søknaden om stimuleringsmidler ble sendt til Justisdepartementet i 2000. Justisdepartementet vedtok å bevilge kr.150 000.¹⁴

SLT-koordinatoren i Frogn kommune har som oppgave å følge opp prosesser, prosjekter og tiltak som er vedtatt i SLT sin styringsgruppe. Videre innebærer stillingen å hente inn nye ideer og å være inspirator og pådriver ovenfor hele SLT-nettverket. SLT-koordinatoren i Frogn kommune tiltrådte stillingen i januar 2000. Stillingen var opprinnelig en 50 % stilling. Fra 1.1.2005 er stillingen blitt utvidet til 100 %.

I følge et nyutviklet *Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011 (KM)*¹⁵ (se også kapittel 4.3.2) er hovedmålsetningen for SLT-samarbeidet i Frogn kommune å stoppe økende kriminalitet for å unngå menneskelige lidelser som følge av liv med kriminalitet og rusmisbruk. Det fremgår en rekke ulike strategier for arbeidet, deriblant følgende¹⁶:

”5.2. Strategi

(...)

4. *Redusere antall mindreårige som debuterer med alkohol eller andre rusmidler før fylte 18 år.*
5. (...)

5.3. Strategi

1. *SLT skal bidra til å videreutvikle tverrfaglig samarbeid mellom oppvekstenhetene (barnehagene, skole, PPT, barneverntjenesten, kultur og helsetjenestene) om barn og unges fysiske, psykiske, sosiale og faglige utvikling.*
2. *I SLT samarbeidet er frivillige organisasjoner, privatpersoner, næringsliv, foreldre og ungdom, foruten politi og kommunens enheter viktige*

¹⁴ Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011 (2007: 6). (Dokumentet er vedtatt av SLT Utvidet styringsgruppe 20. juni 2007. Dokumentet har ikke vært til politiske behandling i kommunestyret pr 20. november 2007. Revisjonen er informert om at det kan bli tatt inn noen endringer i senere versjoner av dokumentet.)

¹⁵ Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011 (2007: 22).

¹⁶ Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011 (2007: 22).

- samarbeidspartnere. Samarbeidet kan også inkludere fylkeskommunen, konfliktråd og nabokommuner.*
- 3. Samtlige av Frogn kommunes forebyggende prosjekter skal tar opp til tverrfaglig drøfting i SLT nettverket. Tverrfaglig tilnærming skal legges til grunn som hovedmetode ved gjennomføring av alle forebyggende tiltak/prosjekter.*
 - 4. Tiltak som er igangsatt gjennom SLT-prosjektet, skal støtte opp om, utvikles og forankres i ordinær virksomhet.*

I tabell 4-1 gjøres det rede for hvordan SLT er organisert, hvilke innsatsområder som er i fokus og hvilke målsettinger, satsningsområder og tiltak som er satt for rusforebyggende arbeid i Frogn kommune.

Tabell 4-1 SLT: Organisering, innsatsområder, mål og tiltak for forebygging av rus.

Organisering	<p><u>Utvidet styringsgruppe:</u> De ordinære styringsgruppemedlemmene, samt lensmann, ordfører og rådmann. Gruppen møtes to ganger per år.</p> <p><u>Styringsgruppe:</u> Enhetsledere for alle kommunens tjenesteenheter, med unntak av enhet for hjemmebaserte tjenester, pleie og omsorg, rehabilitering, og teknisk drift og forvaltning. SLT-koordinator er gruppens sekretær. Gruppen møters en gang per måned.</p> <p><u>Arbeidsgruppen:</u> Fagpersoner fra de enhetene som er representert i styringsgruppen, samt en representant fra Frogn lensmannskontor. SLT-koordinator er gruppens leder. Gruppen møtes en gang per måned.</p>	<p>Styringsgruppen har budsjettansvar og vedtaksmandat.</p> <p>Det er SLT sin arbeidsgruppe som har ansvar for gjennomførelse av tiltak i SLT.</p>
Innsatsområder	<p>Rusmisbruk Adferdsproblemer Psykiske problemer</p>	<p>Barn og unge 0-18 år, både som grupper og enkeltindivider, og deres foresatte.</p>
Mål for SLT-samarbeidet i Frogn kommune	<p><u>Hovedmålsetning:</u>¹⁷ Hovedmålet er å stoppe økende kriminalitet for å unngå menneskelige lidelser som følge av liv med kriminalitet og rusmisbruk.</p> <p><u>Strategi direkte knyttet rus:</u>¹⁸ Redusere antall mindreårige som debuterer med alkohol eller andre rusmidler før fylte 18 år.</p>	
Hovedsatsningsområder	<p><u>Hovedsatsningsområder vedrørende rusmisbruk:</u>¹⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Heve debutalderen for bruk av alkohol (<i>Sterk & klar</i>) • Hindre bruk av ulovlige rusmidler • Hindre nyrekruttering til etablerte rusmiljøer i Frogn (<i>Utekontakter, Familieteamet</i>) • Gjøre ungdom bevisst på konsekvensene av rusmisbruk (<i>ANT undervisning</i>) • Gjøre ungdom bevisst på å ta egne valg (<i>Sterk & klar, Trygg oppvekst</i>) • Mobilisere og øke samarbeidet med foreldregruppen i arbeidet med å forebygge rusproblem blant barn og ungdom (<i>Sterk & klar</i>) • Øke forelderkompetansen gjennom aktiv forelderveiledning og ulike prosjekter • Øke innsatsen og samordne det rusforebyggende arbeidet i skolen • Øke fokus i forhold til å hindre salg og skjenking til mindreårige (<i>Stopp langinga</i>) • Hindre at voksne kjøper eller gir bort alkohol til noen under 18 år (<i>Stopp langinga</i>) 	<p>Iverksatte tiltak for de enkelte satsningsområdene er satt i kursiv.</p>

¹⁷ Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011 (2007: 22).

¹⁸ Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011 (2007: 22).

¹⁹ http://www.frogn.kommune.no/ungifrogn/slt_det.htm (lesedato 20.9.2007)

Tiltak i regi av SLT

Hovedtiltakene for rusforebygging i Frogn har vært *Sterk & klar* og *Trygg oppvekst*. I tillegg kommer også andre tiltak som for eksempel *Stopp langinga* og bruk av *samtykkeskjema*.

Tabell 4-2 viser de tiltak som er iverksatt av SLT i Frogn kommune. De fleste av disse tiltakene er knyttet til satsningsområder for SLT sitt arbeid (jf. tabell 4-1).

Tabell 4-2 Rusforebyggende tiltak i SLT.

Tiltak	Mål/Fokus	Beskrivelse
Sterk & klar	Utsette unges alkoholdebut, bl.a. ved å øke foreldres engasjement.	<i>Sterk & klar</i> eies av IOGT ²⁰ , og er et tiltak Frogn kommune har brukt siden 2003. <i>Sterk & klar</i> inviterer foreldre til barn i 8. klasse med på et handlingsprogram som strekker seg over de tre årene barna går på ungdomsskolen. I løpet av disse tre årene skal foreldrene gjennomføre konkrete handlinger sammen med andre foreldre i nærmiljøet, og ikke minst, sammen med egne barn. ²¹
Trygg oppvekst	Bidra til en kompetanseheving blant barn og unge, og deres foreldre, for å oppnå bedre mestring i hverdagen.	<i>Trygg oppvekst</i> organiseres av IOGTs Juniorforbund i Norge. Det ble gjennomført som pilotprosjekt i Frogn i 2005.
Stopp langinga	Hindre at voksne eller eldre ungdom kjøper alkohol til mindreårige.	Informasjonskampanje som gjennomføres ca. en gang pr. år.
Samtykkeskjema	Verktøy som skal muliggjøre en tverrfaglig og tverrenhetlig dialog knyttet til enkeltindivider.	Skjema der man i SLT får samtykke fra en persons foreldre om å kunne dele informasjon som ellers er underlagt de ulike faggruppers taushetsplikt.
Kriminalitetsforebyggende manifest	En plan som skal fungere som et tverrenhetlig handlingsprogram for SLT og Frogn kommunes forebyggende arbeid.	Metoder og tiltak som kommunen legger til grunn for å kunne nå de målsettingene og gjennomføre de strategiene som politikerne har vedtatt i Frogn kommuneplan. <i>Kriminalitetsforebyggende manifest</i> er ment å gjelde for perioden 2007 – 2011.

Undersøkelsen viser følgende om gjennomføring av tiltak i SLT:

- *Sterk & klar* ble gjennomført i 2005 og 2006.
- *Trygg oppvekst* ble gjennomført som pilotprosjekt i 2005. I årsmeldingen for 2006 rapporteres tiltaket som gjennomført på en skole (Sogsti), men det fremgår ikke om tiltaket ennå er innført på alle barneskoler i Frogn, slik det er vedtatt i handlingsprogrammet for perioden 2006-2009.

²⁰ Independent Order of Good Templers.

²¹Om sterk og klar: http://www.sterkogklar.org/forside/historien_bak___sterk___klar/ (lesedato: 20.9.2007)

- *Samtykkeskjema* ble utarbeidet og tatt i bruk i løpet av 2006, men det er ikke rapportert på hvor ofte det er benyttet eller hvordan det har fungert i bruk.
- *Stopp langinga* skal ha blitt gjennomført flere år på rad, men det er ikke rapportert om gjennomføringen av dette tiltaket i 2005 og 2006.
- *Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011* ble vedtatt av SLT sin styringsgruppe 20. juni 2007, og en revidert versjon skal til politisk behandling høsten 2007.

I de årene *Sterk & klar* og *Trygg oppvekst* er blitt gjennomført i Frogn har kostnadene vært som følger:

- *Sterkt og klar* har vært gjennomført på tre skoler fra og med 2003. Kostnaden pr. skole pr. år er 6000 kr.
- *Trygg oppvekst* har vært gjennomført på en skole fra og med 2005. Kostnaden pr skole pr. år er 6000 kr
- I tillegg har kommunen estimert at 20 % av SLT-koordinatorens stilling er benyttet i gjennomføringen av disse tiltakene pr. år.

Totalt tilsvarer dette til sammen ca 84 000 kr fra og med 2003 til og med 2006. I tillegg kommer de ressursene SLT-koordinatoren har lagt inn i arbeidet med disse tiltakene.

De som er involvert i SLT anser det tverrfaglige og tverrenhetlige arbeidet som en av SLT viktigste dimensjoner, og som noe det er viktig å jobbe videre med.

Enhetsleder i Enhet for kultur og fritid legger vekt på SLT som en kilde til lettere mobilisering og handling innad i kommunen. Lederen for utekontakttjenesten påpeker at samordningen i kommunen er nyttig i jobben som utekontakt, da det gjør det lettere å være portåpner og veiviser for ungdom som trenger hjelp eller støtte. Det at kommunens ulike enheter og instanser kjenner hverandre og hverandres tilbud oppleves som svært verdifullt i det rusforebyggende arbeidet.

Grupper og andre tiltak i skolene

Helseenheten i Frogn kommune gjennomfører hvert år tiltak i henhold til skoleplan. Følgende tiltak er i kommunens handlingsprogram for 2005-2008 definert som tobakks- og rusforebyggende tiltak:

- Samtalegrupper med temaet helse, livsstil, tobakk, rus og bevisstgjøring av egne valg (5. klasse).
- Jentegrupper og guttegrupper med helsesøster (8. klasse). Temaer for gruppene er det å være tenåring, bevisste valg, psykisk helse, trivsel, tobakk og rus.
- Informasjon om alkohol og rus til elever (8. og 9. klasse).
- Røykeavvenningskurs for ungdom.
- "*Vær røykfri kontrakt*" (8 og 9. klasse).

Av årsmelding 2005 og 2006 og av samtaler med kommunens ansatte fremgår det at tiltakene er gjennomført, og at enkelte pågår kontinuerlig. Årsmelding 2005 viser i tillegg til at det var stor deltakelse ved røykeavvenningskurs for ungdom.

Videre er det også, i følge rektor ved Dyrfløkkeåsen skole, innarbeidet følgende rusforebyggende tiltak i undervisningen ved Frogn kommunes skoler:

- *ANT undervisning*: Undervisning om Alkohol, Narkotika og Tobakk.
- *Steg for Steg*: Bevisstgjøring rundt handlinger og valg. Gjennomføres i 1-4.klasse.
- *Lions Quest*: Samarbeid mellom skolene og Lions, finansiert av Lions:
 - *Det er mitt valg*. Holdningsskapende og forebyggende tiltak.
 - *Rusprosjekt* med fokus på narkotika.
- *EQ*: Tiltak på Sogsti skole som handler om å lære seg å ta gode valg.

I følge rektor gjennomføres tiltakene rutinemessig hvert år, selv om det ikke er rapportert på disse tiltakene i kommunens rapporteringssystem.

Ungdomshuset

Ungdomshuset ble i sin nåværende form opprettet på bakgrunn av Oppvekstplanen 2001-2012, og er organisert under Enhet for kultur og fritid.

Ungdomshuset er et sambruk og en rusfri arena med en rekke ulike tilbud til ungdom som:

- Kafé
- Bandrom
- Danserom
- Lokaler der ungdom kan møtes utenom kafeen
- Kjøkken
- Barne- og ungdomsteater
- Ulike kurs
- Tilgang til helsesøster. I 2005 og 2006 hadde helsesøster faste møtetider ved Ungdomshuset.

Årsmelding fra 2006 sier følgende om ungdomshuset:

Ungdomshuset er etablert etter intensjonen i oppvekstplanen og er godt forankret i ungdomsmiljøet. Vi når den målgruppen vi skal (10. klasse og oppover). Ca 30 besøkende på kafékvelder. Alle rom i huset er pusset opp. Danserommet ble ferdig våren 2006. Aktiviteten er økende. Foruten aktiviteter rettet mot ungdom er huset fullt alle ukens kvelder med lag og foreningers og kulturskolens aktiviteter.

Utekontaktjenesten

Utekontaktjenesten ble startet sommeren 2006 på bakgrunn av et budsjettvedtak i kommunestyret i desember 2005.²² Tjenesten er organisert under Enhet for kultur og fritid, og består av 1,4 årsverk fordelt på to personer.

Utekontakten har utarbeidet en brosjyre som forteller hva utekontaktjenesten er og hvordan den jobber i forhold til barn og unge. Følgende punkter trekkes bl.a. frem i brosjyren:

- Utekontakten arbeider oppsøkende ovenfor det lokale ungdomsmiljøet
- Utekontakten er et forebyggende ungdomstiltak som skal arbeide helhetlig både på individ- og gruppenivå
- Utekontaktens arbeid preges i stor grad av relasjonsbygging og kontraktetablering i ungdomsmiljøet
- Utekontakten arbeider systematisk med å motivere ungdom til endring gjennom egenaktivitet, rådgivning eller ved å formidle ungdom til rett hjelpeinstans

²² Kommunestyresak 0108/05.

Leder for utekontakttjenesten forteller at det rusforebyggende aspektet i utekontaktens arbeid ligger i å kunne bistå i forhold til de problemene ungdommen selv føler at de har, ved å skape relasjoner og engasjere til handlinger som ikke innebærer bruk av rus.

I årsmelding 2006 er det rapportert at utekontakttjenesten er iverksatt og at erfaringene så langt er positive. Tjenesten har god kontakt med ungdommen, og samarbeidet med politi SLT-koordinator og fritidsklubbene fungerer spesielt godt.²³ I tillegg er revisjonen kjent med at utekontakttjenesten i ferd med å utarbeide en rapport som tar for seg det arbeidet som er blitt gjort i løpet av tjenestens første år i drift. Denne rapporten skal legges frem for det nye kommunestyret høsten 2007.

Miljøbyggende tiltak

Frogn kommune har en rekke tilbud og tjenester som har til hensikt å være miljøbyggende, slik som Dyrfløkkeåsen kultursenter, Drøbak kino, biblioteket, ulike arrangementer og junior- og ungdomsklubber. Junior- og ungdomsklubber beskrives også av kommunen som forebyggende arbeid rettet mot barn og ungdom.²⁴ Arbeidet med disse tjenestene er innarbeidet i driften hos Enhet for kultur og fritid.

Årsmelding 2006 viser til høy aktivitet og bra deltakelse ved kommunens klubber.

Familieteamet

Familieteamet er et tverrenhetlig tiltak som er organisert under Enhet for helse. Formålet med tiltaket er å gi rask bistand og forebyggende hjelp til barn, unge og familier som strever. Enhet for helse omtaler selv tiltaket som et generelt forebyggende tiltak, der rus også kan være tema som tas opp.

Familieteamet er forankret i oppvekstplanen og ble startet opp i løpet av 2005.²⁵ Prosjekt-koordinator ble ansatt november 2006.²⁶

Helsestasjon for ungdom

Helsestasjon for ungdom er et tilbud til unge i alderen 13-20 år som trenger hjelp eller veiledning. Tilbudet er ikke primært rusforebyggende, men rus kan likevel være et tema.

Kommunens arbeid fremover

Av Kriminalitetsforebyggende manifest (KM) fremgår det at Frogn kommune skal utarbeide en ruspolitisk handlingsplan i løpet av 2007/2008.²⁷ Planen skal være ferdigstilt innen ny bevillingsperiode 01.07.08 starter. Følgende momenter inngår i den nye planen:

- Kartleggingsdel
- Ruspolitiske mål og strategier
- Tiltak
- Oppfølging og rehabilitering av rusmiddelbrukere

²³ Årsmelding 2005.

²⁴ Årsmelding 2005.

²⁵ Årsmelding 2005.

²⁶ Årsmelding 2005.

²⁷ Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011 (2007: 17)

Det fremgår også av kriminalforebyggende manifest at en ny ”Ung i Frogn”-undersøkelse ønskes gjennomført i kommunen våren 2008, men at dette avhenger av nye friske midler ved budsjettbehandlingen i 2007.²⁸ Det fremgår videre at en lokal kartlegging av ungdomsmiljøet i Frogn gjennomføres av SLT-nettverket blant ungdomsskoler i Frogn.²⁹ I følge kriminalitetsforebyggende manifest vil en lokal ungdomsskoleundersøkelse, sammen med regelmessige NOVA-kartlegginger, kunne si noe om trendutviklingen blant ungdom i Frogn.

I følge kriminalforebyggende manifest vil kommunen fra 2009 kommunen foreta lokale undersøkelser hvert år for å følge opp den kvantitative delen av NOVA-undersøkelsen. Manifestet inneholder videre en oversikt over hvilke år de ulike typer undersøkelser ønskes gjennomført i årene 2008 til 2022, samt en oversikt over iverksatte og fremtidsrettede tiltak for kriminalitetsforebyggende arbeid i kommunen.

²⁸ Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011 (2007: 19)

²⁹ Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011 (2007: 19)

4.1.3 Vurderinger

Tverrenhetlig rusforebyggende arbeid

Organiseringen av det rusforebyggende arbeidet i Frogn kommune involverer flere av kommunens enheter. Tiltak og tilbud iverksettes og drives i ulike deler av organisasjonen, og favner på den måten mange fagområder.

I tillegg jobber kommunen tverrenhetlig gjennom SLT-modellen (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak). Arbeidet som gjøres av SLT er forankret på overordnet strategisk styringsnivå i kommunen og i politiet, og den involverer en rekke av kommunens enheter, både ved deltakelse i styringsgruppen og deltakelse i arbeidsgruppen. SLT-modellen både initierer egne tiltak og søker å samordne det forebyggende arbeidet som gjøres i kommunens enheter. Det fremgår også av kommunens rapportering at utekontakttjenestens samarbeid med politi, SLT-koordinator og fritidsklubbene fungerer spesielt godt. Samordning og tverrenhetlig arbeid er noe revisjonen ser som hensiktsmessig å fokusere videre på, da dette er i tråd med både anbefalinger fra Sosial- og helsedirektoratet, og i tråd med strategi formulert i kommuneplanen 2005-2017.

Aktiviteter

Revisjonens undersøkelse av tiltak knyttet til rusforebygging viser at Frogn kommunen gjennomførte en rekke tiltak, og tilbød en rekke tjenester, knyttet til rusforebygging blant barn og unge i 2005 og 2006. Dette er en innsats revisjonen vurderer som positiv.

Revisjonen har registrert at rusforebyggende tiltakene knyttet til SLT i hovedsak er gjennomført i 2005 og 2006. Når det gjelder tiltaket *Trygg oppvekst* ble dette rapportert som gjennomført på en skole i Frogn kommune, men det fremgikk ikke om tiltaket er innført på alle barneskoler, slik det var vedtatt av handlingsprogrammet. Når det gjelder *samtykkeskjema* ble dette rapportert og utarbeidet i 2006, men det er ikke rapportert på hvor ofte det ble benyttet eller hvordan dette har fungert i bruk. Øvrige rusforebyggende tiltak er også gjennomført i 2005 og 2006. Ikke alt er blitt rapportert i årsmeldingene - bl.a. en rekke rusforebyggende tiltak i undervisningen ved Frogn kommunes skoler - og det er noe varierende om rapporteringen inneholder en vurdering av tiltaket i forhold til mål og hensikt med tiltaket, for eksempel vurdering av måloppnåelse, oppslutning, aktivitet og deltakelse.

Det rusforebyggende arbeidet som er ble gjort i 2005 og 2006 vurderes av revisjonen å være i tråd med de forutsetninger og vedtak som ligger til grunn for Frogn kommunes rusforebyggende arbeid. Utekontakten ble iverksatt på bakgrunn av vedtak i kommunestyret. Tiltakene og tilbudene retter seg først og fremst mot barn og unge, noe som er et viktig fokus både i kommuneplanen og i oppvekstplanen. Videre utførte kommunen holdningsskapende arbeid, spesielt på skolene og blant foreldre. Kommunen hadde også en rekke tilbud til barn og unge gjennom fritidsklubber, helsestasjon og rusfrie arrangementer. Dette er tiltak og tilbud som trekkes frem som viktige i kommunens overordnede planer og i kommunens alkoholpolitiske retningslinjer.

I forhold til de tiltakene, tilbudene og tjenestene som er omtalt i denne rapporten er oppvekstplanen den overordnede planen som administrasjonen har forholdt seg mest eksplisitt til for den perioden denne rapporten omhandler. Revisjonen har ikke sett dokumentasjon på at oppfølging av kommuneplanen eller alkoholpolitiske retningslinjer nevnes spesifikt i kommunens dokumentasjon av sitt rusforebyggende arbeid. Undersøkelsen viser imidlertid at kommunens alkoholpolitiske retningslinjer eksplisitt ligger til grunn for kommunens arbeid

med skjenkebevillinger, kontroll av skjenkebevillinger og kommunens bruk av bevillingsinntektene. Se for øvrig kapittel 4.2.

Revisjonen har også registrert at Frogn kommune har utarbeidet strategier og tiltak for sitt kriminalitetsforebyggende arbeid, hvor rusproblematikk inngår som et viktig tema. Dette arbeidet vurderer revisjonen som positivt, både på bakgrunn av kommunens overordnede mål om å jobbe tverrfaglig og tverrenhetlig, og på bakgrunn av Sosial- og helsedirektoratets anbefalinger om å jobbe helhetlig med kommunens rusmiddelarbeid.

Rusmiddelpolitisk handlingsplan

I følge Sosial- og helsedirektoratets veileder for rusmiddelpolitisk handlingsplan (2006) anbefales alle kommuner å utforme en helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan, der alkoholpolitiske retningslinjer inngår. En slik plan bør være tverrfaglig og tverrenhetlig, og omfatte alle sider av kommunens rusmiddelarbeid. Dette innebærer alle typer forebyggende tiltak som for eksempel bevillingspolitikk, informasjonstiltak og holdningsskapende arbeid, så vel som oppfølging og rehabilitering av rusmisbrukere. Hensikten er at kommunens rusmiddelpolitiske arbeid ses i sammenheng.

I følge Frogn kommunens nylig utarbeidede kriminalitetsforebyggende manifest fremgår det at Frogn kommune skal utarbeide en Ruspolitisk handlingsplan i løpet av 2007/08. Planen skal være ferdigstilt innen ny bevillingsperiode 01.07.08 starter. Revisjonen ser positivt på at Frogn kommune følger opp anbefalingene fra Sosial- og helsedirektoratet om å utarbeide en slik rusmiddelpolitisk handlingsplan.

4.2 Kommunens arbeid med skjenkebevillinger

Er skjenkebevillingene behandlet i samsvar med kommunens retningslinjer?

Er det gjennomført kontroll med skjenkestedene i samsvar med gjeldende regelverk og kommunens retningslinjer?

Er det gitt sanksjoner i samsvar med kommunens retningslinjer?

Er bevillingsinntektene brukt i samsvar med kommunens retningslinjer?

4.2.1 Revisjonskriterier

Alkoholloven og tilhørende regelverk har som formål å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer. Forskning viser at kommunens bevillings- og kontrollmyndighet er blant de mest effektive virkemidlene vi har for å redusere alkoholbruk og alkoholreduserte skader.³⁰

Skjenkebevillinger

Bevilling for salg og skjenking gis av kommunen. Kommunal bevilling til salg av alkoholholdig drikk kan gis for 4 år av gangen, og med opphør senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer.³¹

Formelle krav som må være oppfylt i forhold til skjenkebevillinger:³²

- Bevillingshaver må ha en serveringsbevilling
- Styrer og stedfortreder for skjenkebevillingen må være oppgitt i søknaden
- Styrer og stedfortreder må ha gjennomført kunnskapsprøve etter alkoholloven
- Styrer og stedfortreder må oppfylle vandelskrav
- Bevillingshaver, og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen.

I søknadsbehandlingen skal det innhentes uttalelser fra følgende instanser:³³

- Politiet
- Sosialtjenesten
- Mattilsynet³⁴
- Skatte- og avgiftsmyndighetene.

³⁰ Veileder for kommunalmiddelpolitisk handlingsplan. Sosial- og helsedirektoratet (2006: 6)

³¹ Alkoholloven § 1-6, første og andre ledd.

³² Tjenestebeskrivelse for skjenkebevillinger i Frogn kommune: kriterier/vilkår.

³³ Tjenestebeskrivelse for skjenkebevillinger i Frogn kommune: søknadsbehandling.

³⁴ Kommunen opplyser om at den ikke lenger innhenter uttalelser fra Mattilsynet, men at de stiller som et krav at bevillingshaver må sende en skriftlig bekreftelse om at virksomheten er meldt til Mattilsynet. I 2005 og 2006 var det dog kommunen som hentet inn uttalelse fra Mattilsynet.

Alle søknader skal behandles i utvalg for oppvekst og omsorg og deretter avgjøres i kommunestyret.³⁵

Alkoholpolitiske retningslinjer for Frogn kommune fastsetter vilkår som må være oppfylt før bevillingen kan tas i bruk:³⁶

- Brukstillatelse fra bygningsmyndighetene som viser at lokalet er godkjent for serveringsvirksomhet
- Dokumentasjon på at driverselskapet er gyldig stiftet
- Dokumentasjon på at virksomheten er registrert i merverdiavgiftsmanntallet
- Dokumentasjon på at styrer og stedfortreder har bestått kunnskapsprøven etter alkohollovens § 1-7c, 3. ledd.
- Dokumentasjon fra brannvesenet på fastsettelse av maksimalt personantall for lokalet eller dokumentasjon om at det ikke er nødvendig å fastsette maksimalt antall personer
- Dokumentasjon på at alle ansatte er registrert i arbeidstakerregisteret og har lovlige arbeidskontrakter.

Skjenkebevillinger kan også gis for en bestemt del av året, og for en enkelt bestemt anledning.³⁷ Jf. alkoholloven § 4-5, om ambulerende skjenkebevillinger, kan kommunestyret gi en eller flere bevillinger som ikke blir knyttet til bestemt person eller skjenkested. Kommunestyret kan også tillate at en eller flere av disse bevillinger blir utøvd på et sted eller steder som godkjennes for en enkelt anledning og for skjenking til deltakere i sluttet selskap.³⁸ I henhold til Frogn kommunes videredelegeringsreglement er avgjørelsesmyndigheten for ikke-prinsipielle ambulerende skjenkebevillinger og enkeltanledninger videredelegert til enhetsleder for personal, organisering og politiske tjenester.³⁹

I følge tjenestebeskrivelse for ambulerende bevillingssaker i Frogn kommune skal bevillingssøker være over 20 år for å kunne få innvilget bevilling.

Kontroll av skjenkesteder

Etter alkoholloven og alkoholforskriften fremgår det at kommunen selv har ansvaret for kontroll av skjenkebevillingene de har utstedt. I henhold til alkoholforskriften var det frem til 01.07.05 krav om minimum 3 kontroller pr. år.⁴⁰ Etter 01.07.05 er det krav i alkoholforskriften om kontroll så ofte behovet tilsier, men hvert sted skal kontrolleres minst en gang årlig. Kommunen skal utføre minst tre ganger så mange kontroller som de har salgs- og skjenkesteder.⁴¹ Fra 01.01.06 ble det inntatt et nytt kapittel i alkoholforskriften med krav til internkontroll for salgs- og skjenkebevillinger som kommunen fører kontroll med.⁴²

Frogn kommunes egne spesifiseringer for skjenkekontroll er formulert i alkoholpolitiske retningslinjer punkt 10. I henhold til alkoholpolitiske retningslinjer skal det gjennomføres minimum 3 kontroller på kommunens skjenkesteder pr. år. Disse skal utføres på tider som er

³⁵ Tjenestebeskrivelse for skjenkebevillinger i Frogn kommune: søknadsbehandling.

³⁶ Alkoholpolitiske retningslinjer: punkt 6.

³⁷ Alkoholloven § 1-6, første og andre ledd.

³⁸ Alkoholloven § 4-5.

³⁹ Videredelegeringsreglement 2004. "En sak oppfattes som ikke prinsipiell når det foreligger klare retningslinjer for hvordan den skal behandles og man har praksis fra behandling av tilsvarende saker, samt at saken ikke har større økonomiske eller andre konsekvenser".

⁴⁰ Årsrapport 2005.

⁴¹ Alkoholforskriften § 9-7.

⁴² Årsrapport 2006, Alkoholforskriften kapittel 8.

relevante for skjenkingen. Kontrollene målstyres ut fra hensyn til det enkelte skjenkestedets konsept, åpningstid, sesong og innrapporterte forhold. Det forutsettes at det totale antallet kontroller totalt sett minst opprettholdes i forhold til nivået i tidligere skjenkeperiode. Kommunestyret skal forelegges årlig rapport fra kontrollvirksomheten.

Sanksjoner

Frogn kommune har vedtatt følgende sanksjoner ved overtredelse av alkoholloven, manglende innbetaling av bevillingsgebyr eller grove vandelsmessige forhold:⁴³

- Kontrollutvalget for omsetning av alkohol (KOA) kan fatte vedtak om å gi advarsel eller inndra bevillingen fra en dag til inntil 6 måneder.
- Kommunestyret kan fatte vedtak om inndragelse av bevilling utover 6 måneder.

Reaksjonsform er avhengig av overtredelsens grovhet og karakter. Tidligere overtredelser tillegges vekt ved vurdering av reaksjonsform. I tillegg spesifiseres det at:

- Ved salg eller skjenking til mindreårige skal bevillingen ved første gangs overtredelse inndras i fra 1 til 4 uker etter en vurdering av alvorlighetsgrad.

Bevillingsinntektene

Kommunestyret i Frogn har vedtatt hvordan kommunens bevillingsinntekter skal disponeres.

- Bevillingsinntektene skal brukes til å dekke utgiftene med kontroller av salgs- og skjenkestedene.
- Den delen av bevillingsinntektene som ikke brukes til kontrollarbeidet, skal benyttes til rusforebyggende tiltak.⁴⁴

4.2.2 Fakta

Skjenkebevillingssaker

I Frogn kommune er det Enhet for personal, organisasjon og politiske tjenester (POP) som forestår saksbehandlingen av søknader om skjenkebevilling. I prinsipielle bevillingssaker er det kommunestyret som fatter vedtak. I ikke-prinsipielle skjenkebevillingssaker, ambulerende og enkeltanledninger, er vedtaksmyndigheten delegert til enhetsleder i POP.⁴⁵

De ansatte i POP opplyser at de i saksbehandling av søknad om skjenkebevillinger følger kravene i gjeldene lover og forskrifter, samt kommunens retningslinjer. Det er imidlertid ikke utarbeidet samlede interne skriftlige rutinebeskrivelser for slik saksbehandling.

Revisjonen har utført stikkprøvekontroll av 10 ordinære bevillingssaker i Frogn kommune, herunder fem søknader fra 2005 og fem søknader fra 2006. Undersøkelsen viste at:

- Informasjon og dokumentasjon om de forhold som loven og kommunens retningslinjer krever er innhentet i alle undersøkte saker.
- I enkelte saker der alle formelle krav ikke var innfridd før rådmannen la frem sin innstilling for kommunestyret, hadde rådmannen tatt forebehold om dette i sin innstilling.

⁴³ Alkoholpolitiske retningslinjer: punkt 12.

⁴⁴ Alkoholpolitiske retningslinjer: punkt 13.

⁴⁵ Videredelegeringsreglement for Frogn kommune fra 2004.

- Alle undersøkte saker har vært oppe til i behandling i utvalg for oppvekst og omsorg og deretter blitt avgjort i kommunestyret.
- Egenerklæringsskjema fra søker lå ved i alle undersøkte saker der det var fattet vedtak om å gi skjenkebevilling. Dette skjemaet tar for seg alle vilkår i alkoholpolitiske retningslinjers punkt 6, med unntak av krav om: *dokumentasjon fra brannvesenet på fastsettelse av maksimalt personantall for lokalet eller dokumentasjon om at det ikke er nødvendig å fastsette maksimalt antall personer.*

Konsulent i POP forteller at punktet om dokumentasjon fra brannvesenet ikke er tatt inn i egenerklæringsskjema da det, etter samtale med brannvesenet, viser seg ivaretatt på bakgrunn av brann- og eksplosjonsloven § 13. Brannvesenet fører selv registre over virksomheter hvor brann kan medføre tap av mange liv eller store skader på hels, miljø eller materielle verdier.⁴⁶

Hvorvidt en ambulerende skjenkebevilling eller en bevilling i enkelttilfeller er prinsipiell og bør vedtas i kommunestyret blir vurdert av rådmannen. Saksbehandler i POP forteller at det for enkelte av disse sakene blir vurdert om det skal legges frem til politisk behandling ut i fra blant annet omfang og målgruppe for arrangementet.

Revisjonen har gått gjennom 10 ikke-prinsipielle ambulerende bevillingssaker og tre bevillingssøknader for enkeltanledninger. Undersøkelsen viser at:

- Det foreligger dokumentasjon på at alle sakene, i tråd med Frogn kommunes videredelegeringsreglement, er behandlet av enhetsleder for POP.
- Det foreligger dokumentasjon på at søker er over 20 år i alle saker.

Kontroll av skjenkesteder

Kommunens årsrapport om kontroll av skjenkesteder for 2005 og 2006 viser at kontroll av skjenkesteder i Frogn kommune ble utført av vekterfirmaet Securitas. I følge årsrapportene ble skjenkestedene kontrollert av to kontrollører, og det ble alltid skrevet en kontrollrapport som ansvarshavende fikk tildelt på stedet. I tilfeller med avvik skal det ha blitt utarbeidet en tilleggsrapport som ble sendt til kommunen. Denne ble så videresendt bevillingshaver for uttalelse.

Ved slutten av 2005 og 2006 var det henholdsvis 25 og 24 skjenkesteder i Frogn.⁴⁷ Revisjonens undersøkelse av kommunens bestillinger av kontroller til Securitas for disse årene viser at:

- Kommunen bestilte i 2005 minimum 3 kontroller pr. skjenkested, med unntak av tre steder der det ble bestilt en forhåndsavtalt kontroll på sommeren.⁴⁸ I tillegg ser revisjonen at kommunen bestilte fire ekstra kontroller ut over den ordinære bestillingen.
- Kommunen bestilte i 2006 minimum 3 kontroller pr. skjenkested, med unntak av ett sted der det ble bestilt to forhåndsavtalte kontroller på sommeren.⁴⁹ Ved hvert av stedene gjelder en av de bestilte kontrollene en kontroll av internkontroll.

Revisjonen ser at kommunen i sine bestillinger har spesifisert ønskede tidspunkter for kontrollene på de ulike stedene. Kommunen opplyser videre om at bestemmelsen i

⁴⁶ Brann- og eksplosjonsloven § 13 første ledd.

⁴⁷ Årsrapport 2005 og Årsrapport 2006.

⁴⁸ Det er kun bestilt en kontroll fordi disse skjenkestedene ikke er i helårsdrift.

⁴⁹ Det er kun bestilt en kontroll fordi disse skjenkestedene ikke er i helårsdrift.

alkoholpolitiske retningslinjer om 3 kontroller pr. år kun gjelder salgs- og skjenkesteder som har helårsdrift.

Revisjonens undersøkelse av gjennomførte kontroller i 2005⁵⁰ viser at:

- Det foreligger dokumentasjon for 93 gjennomførte kontroller.⁵¹
 - I 15 av tilfellene viser dokumentasjonen at stedet som skulle kontrolleres var stengt ved gjennomføring av kontroll. Disse tilfellene er likevel ansett av kommunen som en gjennomførte kontroller som kommunen betaler for.
- Dokumentasjon på at det er gjennomført minimum tre kontroller foreligger ikke ved fire av 25 skjenkesteder:
 - I ett tilfelle foreligger ingen dokumentasjon på gjennomført kontroll
 - Ved ett sted var det kun bestilt og gjennomført en kontroll
 - Ved to steder ble det gjennomført to kontroller

Revisjonens undersøkelse av gjennomførte kontroller i 2006⁵² viser at:

- Det foreligger dokumentasjon for 99 gjennomførte kontroller, herunder ordinære skjenkekontroller og kontroll av internkontroll.
 - I 16 av tilfellene viser dokumentasjonen at stedet som skulle kontrolleres var stengt ved gjennomføring av kontroll. Disse tilfellene er likevel ansett av kommunen som en gjennomførte kontroller som kommunen betaler for.
- Dokumentasjon på at det er gjennomført minimum tre kontroller pr. sted foreligger ikke ved fem av 24 skjenkesteder:
 - I ett tilfelle foreligger det ingen dokumentasjon på at det er gjennomført kontroll
 - Ved ett sted ble det gjennomført en kontroll
 - Ved tre steder ble det gjennomført to kontroller

Kommunen oppgir følgende grunner til at det ved noen steder ble gjennomført færre kontroller enn bestilt:

- I ett tilfelle opphørte stedets bevilling i løpet av året.
- I ett annet tilfelle var stedet stengt en periode i løpet av året.
- Resten av tilfellene gjelder steder som kun var åpne deler av året. Det var derfor uhensiktsmessig og vanskelig å få gjennomført flere kontroller enn det som ble gjort.

Sanksjoner

Oppfølging av brudd på alkoholloven skal følges opp av kommunen.

I 2005 var det avdekket 19 brudd på lovverket og retningslinjer ved kommunens skjenkekontroller. KOA fattet tre vedtak om å gi advarsler, samt fire vedtak hvor det ble

⁵⁰ Kontroll med skjenkesteder for 2005 – oversikt.

⁵¹ En av kontrollene gjelder kontroll som skulle vært gjennomført høsten 2004.

⁵² Kontroll med skjenkesteder for 2006 – oversikt.

påpekt brudd på alkoholloven og at KOA forventer at tilsvarende ikke skjer igjen.⁵³ Enkelte av vedtakene omhandler flere av de påviste bruddene. KOA fattet i tillegg ett vedtak om å inndra bevillingen i en dag på ett skjenkested.⁵⁴ Vedtaket ble påklaget og klagesaken ble avgjort i 2006. I følge årsrapport for KOA 2005 har rådmannen fulgte opp mindre alvorlige brudd på alkoholloven.

I tillegg ble det sendt ut to forhåndsvarsler om inndragelse av bevilling på grunn av manglende innsendelse av omsetningstall for beregning av bevillingsgebyrer. En av sakene ble raskt avklart. Den andre var under behandling da kommunens årsrapport ble skrevet.

I 2006 var det avdekket 14 brudd på lovverk og retningslinjer ved kommunens skjenkekontroller. KOA fattet 3 vedtak om å gi advarsler, samt 3 vedtak hvor det ble påpekt brudd på alkoholloven og at KOA forventer at tilsvarende ikke skjer igjen.⁵⁵ Enkelte av vedtakene omhandler flere av de påviste bruddene. KOA behandlet i tillegg behandlet en klagesak fra 2005. I følge årsrapport for KOA 2006 har rådmannen fulgte opp mindre alvorlige brudd på alkoholloven.

I tillegg ble det sendt ut 6 forhåndsvarsler om inndragelse av bevilling på grunn av manglende innsendelse av omsetningstall for beregning av bevillingsgebyrer. Det er rapportert at bevillingshaver i disse sakene har rettet opp manglene.

Kontrollene av internkontroll som ble gjennomført i 2006 viser at det ved flere skjenkesteder var mangler knyttet til dokumentasjon og skriftlige rutiner. I følge årsrapport for 2006 ble disse fulgt opp av rådmannen ved at bevillingsinnehaverne ble tilskrevet og bedt om å gjøre rede for avvikene, for deretter å melde tilbake når avvikene var rettet opp.

Revisjonen har spurt hvordan rådmannen har fulgt opp ”mindre alvorlige brudd på alkoholloven” som ble avdekket i kontrollene i 2005 og 2006. Revisjonen har også bedt om dokumentasjon på hvordan dette er fulgt opp. Revisjonen har mottatt dokumentasjon på oppfølging av avdekkede brudd ved skjenkekontroller i 2005 for 10 av 11 tilfeller. I 2006 var det krav om internkontroll. Revisjonen har mottatt dokumentasjon på oppfølging av brudd vedrørende internkontroll i 11 av 16 tilfeller. Revisjonen er opplyst om at ytterligere ett sted er blitt tilskrevet.⁵⁶ Revisjonen er videre fått opplyst at de skjenkesteder som ikke besvarte henvendelse fra rådmannen vedrørende manglende internkontroll har blitt kontaktet telefonisk, hvor det har blitt purret på svar. I følge konsulent i POP vil internkontrollen som er utført i 2007 også vise hvordan de enkelte avvikene er fulgt opp.⁵⁷ Revisjonen har for 2006 også mottatt dokumentasjon for oppfølging av 1 av 1 mindre alvorlige tilfeller av brudd på alkoholloven. Konsulent i POP opplyser om at rådmannen i 2005 og 2006 var i kontakt med alle de skjenkesteder der brudd på alkoholloven og retningslinjer var blitt påvist. Dette gjelder både påviste brudd fra ordinære skjenkekontroller som rådmannen skal følge opp og brudd på krav om internkontroll.

I følge kommunens årsrapport om kontroll av skjenkesteder for 2006 var det ett brudd på forbud mot skjenking av mindreårige.⁵⁸ Dette bruddet var av en slik alvorlig karakter at saken ble videresendt og behandlet i KOA. Rådmannens innstilling til KOA lød på 1 ukes

⁵³ Sak 05/2693: Kontrollutvalget for omsetning av alkohol - Årsrapport 2005

⁵⁴ Sak 05/2693: Kontrollutvalget for omsetning av alkohol - Årsrapport 2005

⁵⁵ Sak 07/638: Kontrollutvalget for omsetning av alkohol - Årsrapport 2006

⁵⁶ E-post til revisjonen av 26.11.07. Dette skjenkestedet er i dag opphørt.

⁵⁷ E-post til revisjonen av 22.11.07.

⁵⁸ Alkoholloven § 1-5, første og andre ledd. Alkoholforskriften § 2-4.

inndragelse av skjenkebevilling, noe som er tråd med Frogn kommunes alkoholpolitiske retningslinjer.

Samlet saksfremstilling i KOA (sak 7/06) viser imidlertid at utvalget gikk bort fra rådmannens innstilling om inndragelse av skjenkebevilling og vedtok i stedet følgende anmerkning:

”kontrollutvalget forventer at virksomheten sørger for at tilsvarende ikke skjer igjen”.

Bevillingsinntekter

Revisjonen har undersøkt om overskuddet av bevillingsinntektene er brukt i samsvar med alkoholpolitiske retningslinjer i 2005 og 2006.

Undersøkelsen viser at overskuddet fra bevillingsinntektene i 2005 og 2006 ble avsatt til to ulike disposisjonsfond der de er tilgjengelige for rusforebyggende arbeid.

Kommunen fører ikke prosjektregnskap for bruk av midler til rusforebyggende arbeid, noe som vanskeliggjør en etterkontroll av hvor mye og hvilke midler som benyttes til rusforebyggende arbeid.

- Overskudd av bevillingsinntektene fra 2004 og 2005 ble avsatt til fond for holdningsskapende arbeid. Dette utgjør pr. 1. oktober 2007 kr 218 250.
- Overskudd av bevillingsinntektene fra 2006, kr 94 000, ble avsatt til fond for personal og organisasjonsutvikling.

Økonomisjefen har påpekt at overskuddet av bevillingsinntektene som ble avsatt til disposisjonsfond i 2005 og 2006 ikke er blitt benyttet pr. oktober 2007.

Økonomisjefen kommenterer at det kunne vært en fordel om overskuddet av bevillingsinntektene ble samlet på ett fond.

4.2.2.1 Rapportering

Enhet for personal, organisasjon og politiske tjenester la i tråd med alkoholpolitiske retningslinjer i 2005 og 2006 frem årsrapport om kontroll av kommunens salgs- og skjenkesteder for kommunestyret.

4.2.1 Vurderinger

Skjenkebevillingssaker

I kommunens alkoholpolitiske retningslinjer punkt 6 fremgår det krav om at det skal innhentes informasjon om en rekke punkter før en skjenkebevilling tas i bruk. Med unntak av ett punkt, ivaretas dette hensynet ved bruk av et egenerklæringsskjema som Frogn kommune har utarbeidet. Kommunen er oppmerksom på at punktet om dokumentasjon omkring maksimalt personantall for et skjenkelokale, ikke inngår som en del av egenerklæringsskjemaet. Kommunen har opplyst at dette punktet ivaretas av brannvesenet på bakgrunn av brann- og eksplosjonslovens § 13. Revisjonen vil presisere at alkoholpolitiske retningslinjer stiller krav til innhenting av dokumentasjon før en skjenkebevilling kan tas i

bruk, og ber administrasjonen sørge for at kravene i retningslinjene blir ivaretatt i alle relevante tilfeller.

Kontroll av skjenkesteder

Frem til 1.7.05 var det krav i alkoholforskriften om minimum tre kontroller per skjenkested per år. Fra 1.7.05 ble forskriften endret til et krav om kontroll så ofte behovet tilsier det, men minst en kontroll per sted per år. Frogn kommunes alkoholpolitiske retningslinjer har for hele undersøkelsesperioden stilt krav om minimum tre kontroller per sted per år.

Revisjonens undersøkelse viser at kommunen i 2005 og 2006 bestilte tre kontroller per skjenkested, med unntak av hhv tre steder og ett sted. Ved disse stedene ble det bestilt hhv en og to kontroller, noe som er i tråd med de nye kravene i alkoholforskriften. Når det ved disse stedene ikke ble bestilt minimum tre kontroller, slik kommunen retningslinjer tilsier, har kommunen opplyst at dette er gjort fordi disse stedene ikke har helårsdrift. Revisjonen gjør oppmerksom på at den ikke kan se at de gjeldende alkoholpolitiske retningslinjene for Frogn kommune gir åpning for å redusere antall kontroller ved skjenkesteder som ikke har helårsdrift. På dette grunnlag vurderer revisjonen at bestilling av kontroller er noe mangelfull i forhold til kommunens eget regelverk ved tre skjenkesteder i 2005 og ved ett skjenkested i 2006. Dette er et område hvor revisjonen vil anbefale kommunen å klargjøre tolkningen i regelverket før neste års kontroll med kommunens skjenkesteder.

I henhold til alkoholpolitiske retningslinjer fremgår det at kontroll med skjenkesteder skal utføres på tider som er relevant for skjenkingen. Kontrollene skal målstyres ut fra hensyn til det enkelte skjenkestedets konsept, åpningstid, sesong og innrapporterte kontroller. Undersøkelsen av kommunens kontrollbestillinger viser at bestillingene er spesifisert med hensyn på stedets konsept, åpningstid, sesong o.l., noe som er i tråd med retningslinjene.

Fra 1.1.06 ble det inntatt et nytt kapittel i alkoholforskriften med krav til kontroll av internkontrollrutiner for salgs- og skjenkesteder. Kravet kommer i tillegg til forskriftens krav om minst en skjenkekontroll per sted per år. Undersøkelsen av Frogn kommunes bestilling av kontroller viser at det i de tilfeller der det er bestilt minimum tre kontroller i 2006, er en av de ordinære skjenkekontrollene erstattet med en kontroll av skjenkestedets internkontrollrutiner. Kommunen har således tolket kravet i alkoholpolitiske retningslinjer slik at en skjenkekontroll kan erstattes med en kontroll av kontroll av internkontroll, så lenge det totale antallet kontroller opprettholdes. Revisjonen har registrert at kommunens alkoholpolitiske retningslinjer ikke har blitt endret ved endringer i alkoholforskriften. Revisjonen ber kommunen vurdere å revidere kommunens alkoholpolitiske retningslinjer slik at de er i tråd gjeldende forskrift for omsetting av alkoholholdig drikk m.v., og slik at det ikke levnes tvil om hva som er gjeldende krav for kontroll av salgs- og skjenkesteder i Frogn kommune.

Revisjonens undersøkelse av gjennomførte kontroller ved skjenkestedene i Frogn kommune i 2005 og 2006 viser at det ikke ble gjennomført tre kontroller ved alle kommunens skjenkesteder. Dette er ikke i tråd med alkoholpolitiske retningslinjer. Ved ett sted foreligger det ikke dokumentasjon for gjennomført kontroll i verken 2005 eller 2006. Dette tyder på avvik fra både Frogn kommunes alkoholpolitiske retningslinjer og kravet i alkoholforskriftens § 9-7.

Undersøkelsen viser også at det ikke er dokumentert kontroll av internkontroll på fem av kommunens 24 skjenkesteder i 2006. Dette synes å være brudd på alkoholforskriftens kapittel 8 om internkontroll.

Revisjonen vil påpeke at formålet med kontroll av skjenkesteder bl.a. er i størst mulig grad å begrense de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Manglende kontroll av skjenkestedet vil således kunne være uheldig sett fra det forebyggende aspektet ved slike kontroller noe som fremkommer både av alkoholloven, alkoholforskriften og av kommunens egne retningslinjer.

Sanksjoner

Det er kontrollutvalg for omsetting av alkohol (KOA) og rådmannen som følger opp påviste brudd på alkoholloven vedrørende skjenking. Årsrapport for KOA viser hvilke brudd som er avdekket, hvilke type vedtak KOA har fattet og at rådmannen har fulgt opp mindre alvorlige brudd. Revisjonens undersøkelse viste at Frogn kommune ikke hadde en samlet oversikt over hvilke brudd som rådmannen har fulgt opp i 2005 og 2006. Revisjonen har imidlertid blitt fremlagt dokumentasjon for rådmannens oppfølging i de fleste tilfellene, og har fått informasjon om at mangler eller brudd også er blitt fulgt opp per telefon. For enkelte avdekkede brudd på alkoholloven er revisjonen ikke blitt forelagt dokumentasjon. Det anbefales administrasjonen å vurdere å lage en samlet oversikt over rådmannens oppfølging av brudd i fremtiden, slik at det i ettertid ikke levnes tvil om at påviste brudd er blitt fulgt opp. Denne typen oversikter vil kunne lette etterprøvingen av arbeidet som er gjort i kommunen.

Revisjonens undersøkelse av sanksjoner ved brudd på alkoholloven viser også at det i 2006 ble rapportert om brudd på forbud mot skjenking av mindreårige. Dette er en type brudd på alkoholloven som er trukket spesielt frem i Frogn kommunes alkoholpolitiske retningslinjer:

*”Ved salg eller skjenking til mindreårige skal bevillingen ved første gangs overtredelse inndras i **fra 1 til 4 uker** etter en vurdering av alvorlighetsgrad.”⁵⁹*

Bruddet ble behandlet av KOA. Rådmannens innstilling til behandling av saken i KOA var inndragelse av bevillingen i 1 uke. Innstillingen var således i tråd med kommunens alkoholpolitiske retningslinjer. KOA valgte å se bort i fra rådmannens innstilling og vedtok å gi stedet en anmerkning om at *kontrollutvalget forventer at virksomheten sørger for at tilsvarende ikke skjer igjen*. Denne sanksjonen vurderes ikke å være i tråd med det kommunestyret har vedtatt i Frogn kommunes alkoholpolitiske retningslinjer punkt 12.

Bevillingsoverskuddet

Undersøkelsen viser at overskuddet fra bevillingsinntektene i 2005 og 2006 ble avsatt til to ulike disposisjonsfond.

Revisjonen vurderer det slik at forvaltningen av pengene er i tråd med alkoholpolitiske retningslinjer i den grad at midlene er blitt avsatt på fond der de er tilgjengelig for rusforebyggende arbeid. For 2005 og 2006 viser riktignok revisjonens undersøkelse at det ikke er blitt brukt av det avsatte bevillingsoverskuddet til rusforebyggende arbeid.

Revisjonen deler økonomisjefens syn på at det kan være en fordel om overskuddet av bevillingsinntektene blir samlet på ett fond, i stedet for å operere med to fond slik det gjøres i dag. Videre vil revisjonen anbefale kommunen å vurdere føring av prosjektregnskap for bruk av bevillingsoverskuddet, for å lette en evt. etterkontroll av midler avsatt til et så spesifikt formål som *rusforebyggende arbeid*.

⁵⁹ Revisjonens uthevelse.

4.3 Har kommunen lagt til rette for rapportering på måloppnåelse?

Har administrasjonen lagt til rette for rapportering på måloppnåelse?

Hvilke rutiner har administrasjonen for å rapportere om sitt rusforebyggende arbeid?

I hvilken grad omhandler administrasjonens rapporter de overordnede mål som er satt for kommunens rusforebyggende arbeid?

4.3.1 Revisjonskriterier

Sosial- og helsedirektoratet anbefaler at det lokalt i en kommune bør defineres følgende type mål på rusmiddelområdet:

- Overordnede mål
- Mål for ulike innsatsområder
- Resultatmål

De målene som er formulert for rusforebyggende arbeid i Frogn kommune er å finne i kommuneplanen, i oppvekstplanen, i kommunens alkoholpolitiske retningslinjer og i et nylig utarbeidet kriminalitetsforebyggende manifest⁶⁰.

I henhold til kommuneloven § 23 punkt 2 skal administrasjonssjefen sørge for at vedtak gjort av folkevalgte organer blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal videre påse at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at driften er gjenstand for betryggende kontroll.

Rapportering om kommunens rusforebyggende arbeid og rapportering på måloppnåelse skal skje i årsrapporter, tertialrapporter og orienteringer for politiske utvalg, slik det følger av kommunens styringssystem.

Revisjonen har undersøkt hvordan kommunen har lagt til rette for å nå overordnede mål for rusområdet, herunder hvordan kommunen har lagt til rette for å rapportere om måloppnåelse.

⁶⁰ Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011

4.3.2 Fakta

Grunnlag for rapportering

Kommunen har i overordnede planer - slik som kommuneplan, oppvekstplan og i alkoholpolitiske retningslinjer - samt i kommunens kriminalitetsforebyggende manifest (KM), gitt uttrykk for kommunens mål for rusforebyggende arbeid.

Målene som er knyttet direkte til rusbruk innebærer at kommunen skal jobbe mot å nå gitte resultater:

- ”at rusmiddelbruken blant barn og unge er redusert.” (Kommuneplan 2005-2017)
- ”bidra til å forhindre tidlig debut på rusbruk.”(Oppvekstplan 2001-2012)
- " Alkoholomsetningen skal skje i forsvarlige former og begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Som et ledd i dette sikter Frogn kommune å bidra til å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer” (Alkoholpolitiske retningslinjer 01.07.07 – 30.06.2008)
- ”Redusere antall mindreårige som debuterer med alkohol eller andre rusmidler før fylte 18 år.” (KM 2007-2011)

Av kommunens økonomiske handlingsprogrammer fremgår også en rekke prioriterte tiltak for aktiviteten i kommunens enheter. De fleste av de prioriterte tiltakene i handlingsprogrammene er formulert med referanse til vedtatt temaplan, kommuneplan, vedtak eller mål, og er supplert med utfordringer for enhetens arbeid i gjeldende periode.

Flere revisjonen har vært i kontakt med i denne undersøkelsen trakk frem at de opplever det som vanskelig å operasjonalisere den type mål som er satt i kommuneplanen, bl.a. fordi det ikke er gjennomført nyere undersøkelser på rusbruk blant barn og unge i kommunen. De uttrykker videre at det er nødvendig med jevnlig undersøkelse, som Ung i Frogn (2000)⁶¹ eller Heltef-undersøkelsen (2002)⁶², for å kunne se utviklingstendenser og for å kunne ha en mulighet til å se effekter av kommunens rusforebyggende arbeid. Det tallgrunnlaget kommunen har for å si noe om rusbruken blant barn og unge i Frogn kommune stammer i følge informantene fra undersøkelsene som ble gjennomført i 2000 og 2002.

For å kunne si noe om utviklingen og situasjonen vedrørende bruk av rus blant barn og unge i Frogn kommune har flere revisjonen har vært i kontakt med gitt uttrykk for at de ønsker å få gjennomført nye undersøkelser:

- Enhet for kultur og fritid ønsker å få gjennomført en ny NOVA-undersøkelse i 2008.
- Enhet for helse gjennomførte i samarbeid med Enhet for kultur og fritid i 2005 en pilotundersøkelse basert på Heltef-undersøkelsen (2002). Den ønsker å videreutvikle denne undersøkelsen til en fullskalaundersøkelse som kan gjennomføres hvert år i regi av kommunen selv.

For å kunne vurdere om kommunens tilbud og tiltak rettet mot rusforebygging har vært vellykket, opplyser Enhet for kultur og fritid at den til nå har sett på følgende:

- interessen for et tiltak blant ungdom og foreldre
- oppslutningen for ulike arrangementer eller tiltak

⁶¹ Ungdomsundersøkelse gjennomført på oppdrag fra Frogn kommune. Rapporten synliggjør ulike aspekter ved Frogn ungdommers hverdag, med spesiell vekt på bruk av rusmidler.

⁶² Heltef- rapporten er en helseprofilrapport for barn og unge i Akershus, deriblant barn og unge i Frogn kommune. Undersøkelsen ble gjennomført av Stiftelsen for helsetjenesteforskning i 2000.

- bruken av ulike tjenester, som for eksempel ungdomsklubbene

I kommunens nylig utarbeidede kriminalitetsforebyggende manifest er det gitt uttrykk for at nye undersøkelser ønskes, men at gjennomføringen av en ny "Ung i Frogn"-undersøkelse avhenger av friske midler ved budsjettbehandlingen 2007. Kriminalitetsforebyggende manifest inneholder også en oversikt over hvilke år de ulike typer undersøkelser ønskes gjennomført, fra år 2008 til 2022 (se også kapittel 4.1.2).⁶³

Kommunens rapportering av måloppnåelse

Rapportering på Frogn kommunes rusforebyggende arbeid skjer gjennom årsmelding, tertialrapporter og orienteringer for politiske utvalg.

Hovedrapporteringen om kommunens arbeid gjøres i årsmeldingene. Alle prioriterte tiltak formulert i kommunens handlingsprogrammer, som på bakgrunn av samlet datagrunnlag er vurdert som rusforebyggende, ble i henhold til årsmeldingene for 2005 og 2006 gjennomført eller iverksatt.⁶⁴ Årsmeldingen for 2006 ga i tillegg informasjon om oppslutning rundt tiltak og status for drift mer generelt. Revisjonen er også kjent med at utekontakttjenesten i løpet av høsten 2007 utarbeider en rapport om første års drift som skal legges frem for kommunestyret.

Videre fremgår det av møteinnkallelser og møteprotokoller for politiske utvalg⁶⁵ for 2005 og 2006 at Enhet for kultur og fritid jevnlig har orientert om sitt arbeid for utvalg for kultur og miljø. Enhet for helse har orienterte om en enkeltsak relatert til rus/tobakk.

Revisjonen har undersøkt om det er rapportert i forhold til målene i kommuneplan, oppvekstplan og alkoholpolitiske retningslinjer, samt om det er rapportert om kommunens tverrenhetlige arbeid.

Rapportering av måloppnåelse i forhold til kommuneplanens mål

I forhold til målet for rusforebyggende arbeid i kommuneplanen foreligger det i 2005 og 2006 ikke dokumentasjon på hvorvidt kommunen har bidratt til at rusmiddelbruken blant barn og unge er redusert.

Rapportering av måloppnåelse i forhold til oppvekstplanens mål

I forhold til målet for rusforebyggende arbeid i oppvekstplanen foreligger det i 2005 og 2006 ikke dokumentasjon på hvorvidt kommunen faktisk har bidratt til å forhindre tidlig debut på rusbruk. Det oppgis imidlertid i økonomisk handlingsprogram for 2005-2008 og 2006-2009 at "oppvekstplanen i stor grad er gjennomført".⁶⁶

Rapportering av måloppnåelse i forhold til alkoholpolitiske retningslinjers målsetting

I forhold til målet for rusforebyggende arbeid i oppvekstplanen foreligger det i 2005 og 2006 ikke dokumentasjon på hvorvidt kommunen faktisk har bidratt til å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan iverksette, eller hvorvidt kommunen har bidratt til å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer. Det er imidlertid rapportert på kommunens arbeid med bevillinger, og kontroll med bevillinger, til Kontrollutvalg for omsetning av alkohol.

⁶³ Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011 (2007: 19).

⁶⁴ Se økonomiske handlingsprogram 2005-2008 og 2006-2009 og årsmeldinger for 2005 og 2006.

⁶⁵ Utvalg for kultur og miljø og utvalg for oppvekst og omsorg.

⁶⁶ Økonomisk handlingsplan 2005-2008: del 1.7.2.

Rapportering av tverrenhetlig arbeid

SLT har ingen egen rapporteringspost i Frogn kommunes rapporteringssystem.

I 2005 og 2006 ble deler av SLT sitt arbeid rapportert gjennom årsmeldingen til Enhet for kultur og fritid.

I årsmeldingen 2005 ble det rapportert at *Trygg oppvekst* ble gjennomført som pilotprosjekt. I årsmeldingen 2006 ble det rapportert følgende om SLT:

SLT arbeidet handlet i 2006 om å fortsatt arbeide for å samordne de mange lokale kriminalitetsforebyggende tiltakene som de ulike enhetene iverksetter. Nyvinning i 2006 var utarbeidelse og iverksettelse av samtykkeskjema. Samtykkeskjema muliggjør en tverrfaglig og tverrenhetlig dialog knyttet til individer.

”Sterk og klar” prosjektet tar utgangspunkt i at foreldrene er de beste forebyggerne. Prosjektet går over tre år og starter med foreldre til 8. klassinger som følges opp over tre år.

”Trygg oppvekst” Prosjektet blir videreført i skoleåret 2006/2007 ved Sogsti skole for 7. klassetrinnet. Prosjektet har til hensikt å lære barn og sette ord på vanskelige følelser.

SLT har i 2007 utarbeidet *Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011 (KM)*. I tillegg til å være en handlingsplan for SLT sitt forebyggende arbeid i Frogn kommune for 2007-2011, inneholder KM også følgende:

- Resultater av SLT-arbeidet i Frogn kommune fra og med 2002.⁶⁷ Dette er en kvalitativ beskrivelse av hvordan SLT har arbeidet, hva det er blitt fokusert på, og om gevinster i form av gode samhandlingsrutiner for det videre arbeidet i kommunen.
- En beskrivelse av relevante forhold vedrørende barn og unge i Frogn kommune. Situasjonsbeskrivelsen er basert på tallmateriale fra Enhet for helse, Enhet for barnehager og skolefaglige tjenester, Enhet for sosial og barnevern, samt kriminalstatistikk fra Frogn lensmannsdistrikt.

Kriminalitetsforebyggende manifest inneholder ikke konkrete tallmateriale som viser hvor langt kommunen har kommet i forhold til målene som er satt spesifikt for rusforebygging i SLT (se tabell 4-1) eller i kommunens overordnede planer (se kapittel 4.1).

Enhetsleder i Enhet for kultur og fritid uttrykker at rapporteringen i kommunen kan oppleves som fragmentert i forhold til tverrenhetlig arbeid, slik som for eksempel SLT. Det arbeidet og den innsatsen som legges inn i tverrenhetlig samarbeid har en tendens til å bli lite synlig da det ikke finnes en egen rapporteringspost for dette i årsmeldingen. Enhetslederen viser i denne forbindelse til at kommunen arbeider med nye rapporteringsrutiner som bl.a. kan bidra til å fremheve kommunens tverrfaglige arbeid.

4.3.3 Vurderinger

De overordnede målene som er satt for det rusforebyggende arbeidet i Frogn kommune for årene 2005 og 2006 er å finne i kommuneplan 2005-2017 og oppvekstplan 2001-2017. Alkoholpolitiske retningslinjer har også en klar målsetting om å begrense alkoholbruk og skadevirkninger av alkohol. I tillegg er det utarbeidet mål for SLT. Målene for SLT sitt arbeid

⁶⁷ Kriminalitetsforebyggende manifest (2007: 6)

er i 2007 vedtatt av SLT sin utvidede styringsgruppe, men er enda ikke vedtatt av kommunestyret i Frogn kommune.

Revisjonen vurderer at kommunens mål for rusforebyggende arbeid fremstår som resultatmål ved de stiller forventninger om ulike resultater. I økonomisk handlingsprogram for 2006-2009 ble det også påpekt at en viktig utfordring ville være å sikre godt utbytte av de tiltakene som kommunen har satt i gang bl.a. på rusforebyggingsfeltet. I 2005-2006 la administrasjonen ikke frem dokumentasjon på status i forhold til de overordnede målene for rusforebygging, eller i forhold til hvilke effekter og resultater det arbeidet som drives i kommunen kan sies å ha hatt på barn og unges rusbruk. Det er imidlertid viktig å vektlegge at det i samme tidsperiode er rapportert om de ulike tiltak, aktiviteter og tilbud som er gjennomført. Dette fremkommer av årsmeldinger, prosjektrapporter og av muntlige orienteringer for politiske utvalg.

I forhold til oppvekstplanen ble det i handlingsprogram 2005-2008 oppgitt at ”oppvekstplanen i stor grad er gjennomført”, men handlingsprogrammet opplyser ikke om hva som er lagt til grunn for uttalelsen om at planen ansees som ”i stor grad gjennomført”. Kommunen viser ikke til dokumentasjon som kan fortelle i hvilken grad de tiltakene som er blitt gjennomført faktisk har vært med på å bidra til redusert rusdebut blant barn og unge.

Det fremgår av intervju med ansatte i kommunen, og av kriminalitetsforebyggende manifest, at det er ønskelig med undersøkelser som dokumenterer rusbruksituasjonen for barn og unge i Frogn kommune. Med unntak av en pilotundersøkelse som Enhet for helse og Enhet for kultur og fritid gjennomførte i 2005 kan det synes som om kommunen ikke har tatt initiativ til å få gjennomført ønskede undersøkelser, eller søkt om midler til dette, i 2005 og 2006. Av kriminalitetsforebyggende manifest fremgår det at gjennomføring av en ”Ung i Frogn”-undersøkelse i 2008 avhenger av friske midler ved budsjettbehandlingen 2007. Revisjonen vil vise til at det foreligger ubrukte tilgjengelige midler avsatt til rusforebyggende arbeid i kommunen.

Rutiner for rapportering

Undersøkelsen viser at det rapporteres på tiltak, aktiviteter og tilbud, men ikke på måloppnåelse. Rapportering skjer i hovedsak gjennom årsmeldingene. I 2005 og 2006 rapporterte enhetene om de prioriterte tiltakene relatert til rusforebyggende arbeid som ble vedtatt i kommunens handlingsprogrammer for hhv. 2005-2008 og 2006-2009.

Videre viser undersøkelsen at det er rapportert gjennom orienteringer til politiske utvalg. I tillegg har utekontakttjenesten i løpet av høsten 2007 utarbeidet en rapport om utekontaktens arbeid første år etter iverksettelse.

Tverrfaglig og tverrenhetlig arbeid trekkes frem både som en strategi i kommuneplan og som tiltak i oppvekstplanen. Frogn kommune oppgir selv at det rusforebyggende arbeidet som gjøres i regi av administrasjonen i hovedsak søkes samordnet under SLT. Rapporteringen på dette arbeidet synes derfor spesielt sentralt. Undersøkelsen har vist at rapporteringen på SLT sitt arbeid var i 2005 og 2006 varierende i kommunens årsmeldinger. Revisjonen er enig med enhetsleder i Enhet for kultur og fritid i at rapporteringen kan virke fragmentert. Revisjonen vil også påpeke at det tverrenhetlige og tverrfaglig arbeidet som gjøres i kommunen kan synes å være lite synlig i kommunens rapportering generelt. Revisjonen ser derfor positivt på at kommunen arbeider med nye rapporteringsrutiner som bl.a. kan bidra til å fremheve kommunens tverrfaglig arbeid.

5 Konklusjoner

Formålet med prosjektet har vært å kartlegge om Frogn kommunes arbeid mot rusmisbruk har vært i samsvar med kommunestyrets forutsetninger og vedtak, og om kommunen har systemer for å sikre at rusforebyggende arbeid gjennomføres i tråd med forutsetninger og vedtak.

Rapporten viser at Frogn kommune i 2005 og 2006 gjennomførte en rekke aktiviteter og tilbud knyttet til rusforebygging blant barn og unge i Frogn kommune. De fleste tiltakene og tilbudene synes å være i tråd med kommunestyrets vedtak og forutsetninger i den forstand at de:

- Er rettet mot barn og unge
- I noen grad er ledd i oppfølgingen av oppvekstplanen
- Har i seg elementer som trekkes frem som viktige i kommunens overordnede planer
- Har et tverrenhetlig og tverrfaglig fokus

Administrasjonen synes imidlertid ikke å ha lagt til rette for å kunne dokumentere effekter av kommunens rusforebyggende arbeid i 2005 og 2006. Undersøkelsen viser at det for disse årene ikke er dokumentert i hvilken grad kommunen har bidratt til å nå overordnede mål satt for rusforebyggende arbeid i Frogn kommune. Revisjonen registrerer imidlertid at det er planer om å igangsette undersøkelser som vil bidra til å gi Frogn kommune et bedre grunnlag for å gjøre slike vurderinger.

Undersøkelsen av kommunens arbeid med skjenkebevillinger viser at kommunens bestilling og gjennomføring av kontroller er noe mangelfull i forhold til gjeldende lovverk og kommunens egne retningslinjer. Videre viser undersøkelsen at det er enkelte uklarheter knyttet til tolkning av alkoholpolitiske retningslinjers krav til kontroll av kommunens skjenkesteder. Det er også avdekket at kommunens retningslinjer i 2006 ikke ble fulgt da det kun ble gitt en anmerkning ved brudd på alkohollovens forbud mot skjenking av mindreårige. Ved et slikt brudd spesifiserer alkoholpolitiske retningslinjer at bevilling skal inndras i en periode, uten at dette ble gjort. Undersøkelsen viser også at kommunens bevillingsoverskudd i 2005 og 2006 ble avsatt til rusforebyggende arbeid på to ulike disposisjonsfond. Midlene var pr. oktober 2007 ikke benyttet.

Undersøkelsen viser videre at rusforebyggende aktiviteter, tiltak og tilbud iverksettes og drives i ulike deler av organisasjonen, og favner på den måten mange fagområder. Dette krever samordning av alle ledd. Rapporten viser at kommunen har utfordringer knyttet til kommunens samordning av sitt rusforebyggende arbeid, da særlig knyttet til:

- Helhetlig planlegging av rusforebyggende arbeid
- Tydeliggjøring av tverrenhetlig og tverrfaglig arbeid på rusområdet i administrasjonens rapportering

I tillegg viser rapporten at:

- Frogn kommune har utarbeidet og vedtatt alkoholpolitiske retningslinjer i tråd med alkohollovens § 1-7
- Sosial- og helsedirektoratet anbefaler alle kommuner å utarbeide en helhetlig rusmiddelpolitisk plan. Frogn kommune er i gang med å utarbeide en slik plan
- Kommunen har i liten grad knyttet kommunens rusforebyggende aktiviteter og innsats opp mot kommunens alkoholpolitiske retningslinjer

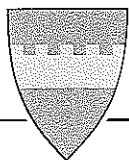
6 Anbefalinger

Revisjonen mener at Frogn kommune bør:

1. Gjennomføre tiltak for å sikre at kommunens kontroll med skjenking og sanksjonering av brudd på skjenkebestemmelsene til enhver tid er i overensstemmelse med alkoholforskriften og kommunens alkoholpolitiske retningslinjer.
2. Revidere alkoholpolitiske retningslinjer slik at de er i tråd med gjeldende regelverk.
3. Klargjøre hvordan kommunens retningslinjer for kontroll av skjenkesteder skal tolkes. Dette innebærer bl.a. å konkretisere hvor mange, og hvilken type, kontroller som skal gjennomføres ved kommunens skjenkesteder, og i hvilken grad det skal kunne åpnes for å redusere antall kontroller for sesongdrevne skjenkesteder.
4. I større grad søke å måle effektene av kommunens rusforebyggende arbeid.
5. Sørge for at kommunens rapportering om rusforebyggende arbeid omhandler de overordnede mål som er satt for dette arbeidet.
6. Tydeliggjøre tverrenhetlig og tverrfaglig arbeid på rusområdet i administrasjonens rapportering.
7. Benytte ett disposisjonsfond for avsetninger til rusforebyggende tiltak.

Revisjonen vil påpeke at kommunen kan:

8. Vurdere å føre prosjektregnskap for bruk av kommunens bevillingsinntekter.



Follo Distriktsrevisjon
v/Anne Lise Jørgensen
Postboks 3010
1402 SKI

Vår ref:
07/1954/AH
07/16629

Deres ref.:

Ark:
F40 &13

Dato:
18 12 2007

FORVALTNINGSREVISJON - RUSFOREBYGGENDE ARBEID I FROGN KOMMUNE - HØRINGSUTTALELSE TIL RAPPORT

Vi viser til mottatt rapport vedr. rusforebyggende arbeid i Frogn kommune, og oversender med dette rådmannens høringsuttalelse til rapporten.

HØRINGSUTTALELSE:

1.

Har informasjon om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Rådmannen synes at informasjonen vedr. prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar, og har ingen ytterligere kommentarer til dette spørsmålet.

2.

Har rådmannen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Det er ikke mulig å måle resultat av forebyggende arbeid i et så kort tidsperspektiv som 2 år. Her har man hatt for høye forventninger til et resultat.

Deler av revisjonsprosjektets formål og problemstilling kan være vanskelig å måle. Vi viser til punkt 2.2. hvor følgende problemstilling er nevnt:

Har administrasjonen lagt til rette for rapportering på måloppnåelse?

Det er mange metodiske problemstillinger knyttet til målfastsetting og måling/evaluering av forebyggende arbeid, og særlig i et så kort tidsperspektiv som 2 år. Den nevnte problemstillingen kan synes for enkel i forhold til denne kompleksiteten.

3.

Har rådmannen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Rådmannen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn.

4.

Hva er rådmannens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Merknader vedr: Mangelfull kontroll:

I rapporten side 27 nevnes det at det ved ett skjenkested ikke foreligger dokumentasjon på gjennomført kontroll. Rådmannen vil i dette tilfellet opplyse om at det her dreier seg om en båt som driver sesongbetont chartervirksomhet. I slike tilfeller kan være vanskelig å få gjennomført uanmeldte kontroller.

For andre steder hvor det ikke har vært gjennomført 3 kontroller i løpet av året dreier det seg om sesongåpent sted, og steder som har startet opp i løpet av året. Ett av stedene er også avviklet i løpet av året.

Kommentar til rapporten side 31 – sanksjoner.

I avsnittet heter det at revisjonens undersøkelse viste at Frogn kommune ikke hadde en samlet oversikt over hvilke brudd som rådmannen har fulgt opp i 2005 og 2006. Etter rådmannens oppfatning medfører ikke dette riktighet. Det utarbeides interne dokumenter som viser oversikt over kontrollene som er utført på de forskjellige stedene, og hvor det i anmerkningsfelt fremgår om det er sak fremlagt i Kontrollutvalget for omsetning av alkohol eller om det er en sak som følges opp av rådmannen. Alle kontroll-rapporter fra Securitas blir journalført i kommunens saksbehandlersystem, og blir avskrevet når rapporten er fulgt opp. Dette er for øvrig opplyst muntlig til revisjonen i forbindelse med gjennomgang av faktagrunnlaget til den foreliggende rapport.

Effekter av kommunens rusforebyggende arbeid:

I forhold til påstand om at "administrasjonen synes imidlertid ikke å ha lagt til rette for å kunne dokumentere effekter av kommunens rusforebyggende arbeid i 2005 og 2006"

må det påpekes at å kunne dokumentere effekter av rusforebyggende arbeid er utfordrende for det første fordi begrepet "forebygging" er et upresist begrep (kriminalitetsforebyggende manifest side 10)

Det finnes dessuten ikke en bestemt metode for å kunne avdekke hvilken virkning de ulike forebyggende tiltak har. Det man kan si noe om er hva man antar kan ha en virkning og dette er presentert i det kriminalitetsforebyggende manifest(s.14-15) Man kan altså ikke rapportere om årsakssammenhenger mellom forebyggende tiltak og lavt og høyt rusmiddelmissbruk. Det man derimot kan si noe om er at man antar at det muligens ville vært større grad av rusmisbruk hvis de rusforebyggende tiltak ikke fantes.

Kommunen har fortsatt utfordringer mht samordning av rusforebyggende arbeid. Men det må påpekes at vi har hatt en positiv utvikling mht samordning og tverrenhetlig samarbeid innen rusfeltet.

5.

Vil rådmannen vurdere iverksetting av tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Ut ifra rapportens konklusjoner og anbefalinger ser rådmannen behov for revidering av de alkoholpolitiske retningslinjene med tanke på spesifisering av antall kontroller på hvert skjenkested og hvilke type kontroller dette skal være. Dette vil skje gjennom arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan som skal behandles i løpet av våren 2008.

Rådmannen vil også i større grad enn nå rapportere i forhold til rusforebyggende tiltak. Dette fordi rådmannen tror at flere av tiltakene som finnes i Frogn kommune har rusforebyggende effekt (fritidsklubber, utekontakttjenesten, ”sterk og klar” med mer). Rådmannen vil også legge denne forvaltningsrapporten til grunn for fremtidige rapporteringer.

6.

Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

De alkoholpolitiske retningslinjene vil bli revidert i forbindelse med arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan. Denne skal være vedtatt innen kommunestyret skal behandle ny bevillingsperiode for kommunens samtlige skjenkesteder i juni 2008.

Det skal gjennomføres en Nova undersøkelse våren 2008- 2009.

7.

Oppfattes rapporten som nyttig av rådmannen?

Ja. Rådmannen ser rapporten som nyttig i sitt videre arbeid i forhold til revidering av alkoholpolitiske retningslinjer, og til en viss grad også i forbindelse med rusforebyggende tiltak blant barn og unge.

8.

Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rådmannen har ingen kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk.

9.

Sluttmerknad?

Rådmannen tar rapporten til etterretning i kommunens videre arbeid med ruspolitisk handlingsplan.

Med hilsen



Roald Hansen

Rådmann

8 Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse

Det vises til rådmannens høringsuttalelse av 18. desember 2007. Follo distriktsrevisjon merker seg at rådmannen anser rapporten for å være nyttig og at den vil bli tatt til etterretning i kommunens videre arbeid med ruspolitisk handlingsplan i 2008.

Når det gjelder rådmannens kommentar i pkt 2. ønsker vi å bemerke at vi har undersøkt kommunens arbeid i 2005 og 2006, men ikke forutsatt eller hatt forventninger til spesielle resultater av kommunens arbeid for en tidsperiode på 2 år. Vi har tatt utgangspunkt i de forutsetninger og vedtak som har vært gjeldende for Frogn kommune i 2005 og 2006. Her fremkommer det at kommunen skal gjennomføre en rekke tiltak, aktiviteter og kontroller, samt arbeide mot gitte mål, i sitt arbeid mot rusmisbruk og konsekvenser av rusmisbruk.

Rådmannen peker på at det er mange metodiske problemstillinger knyttet til målfastsetting og måling/evaluering av forebyggende arbeid. Revisjonen er enig i at det er mange metodiske valg og utfordringer knyttet til å operasjonalisere mål satt for Frogn kommunes rusforebyggende arbeid. Rusbruken i en kommune vil også påvirkes av samfunnsmessige endringer og faktorer som er uavhengige av kommunens arbeid. I denne forvaltningsrevisjonen er det blant annet valgt å undersøke hvordan Frogn kommune sikrer at dens rusforebyggende arbeid gjennomføres i tråd med de forutsetninger og vedtak som har vært gjeldende i undersøkelsesperioden. Som en del av dette er det undersøkt om det har vært lagt til rette for rapportering på måloppnåelse, hvordan rapporteringen har foregått og hva det er blitt rapportert om. Vi håper at funnene i rapporten på dette området kan bidra til en enda større bevissthet omkring sikring av at arbeidet gjøres i tråd med forutsetninger og vedtak på området, og omkring hvordan dette formidles til relevante aktører internt i kommunen.

Når det gjelder rådmannens kommentar om sanksjoner, pkt 4., ønsker vi å presisere at revisjonen har mottatt en oversikt over hvilke brudd som er avdekket i forbindelse med kommunens skjenkekontroller. Av denne fremgår det hvilke brudd KOA har behandlet, og saksnummer for disse sakene i KOA. Det fremgår ikke av denne oversikten, eller av andre oversikter revisjonen har mottatt, *hvilke* brudd rådmannen har fulgt opp og *hvordan* disse er fulgt opp. Revisjonen har imidlertid blitt fremlagt dokumentasjon (utgående og inngående brev) for rådmannens oppfølging i de fleste tilfeller, men ikke i alle. I forlengelsen av at vi ikke har mottatt dokumentasjon for rådmannens oppfølging i samtlige saker har revisjonen foreslått at administrasjonen vurderer å lage en samlet oversikt over rådmannens oppfølging av denne typen saker. Dette for at det i ettertid ikke skal levnes tvil om at påviste brudd er fulgt opp, og fordi det vil kunne lette etterprøvingen av arbeidet kommunen har gjort.

Revisjonen har kommet med en rekke anbefalinger i rapporten. Vi merker oss at rådmannen har sett behov for revidering av de alkoholpolitiske retningslinjene med tanke på å spesifisere antall kontroller på hvert skjenkested og hvilken type kontroller som skal gjennomføres. Retningslinjene vil bli revidert i forbindelse med arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan våren 2008. Rådmannen har også presisert at det i fremtiden i større grad vil bli rapportert i forhold til rusforebyggende tiltak, og at denne forvaltningsrevisjonen vil bli lagt til grunn for fremtidige rapporteringer.

Revisjonen ser det som positivt at det i 2008 skal vedtas en rusmiddelpolitisk handlingsplan, og at det i 2008-2009 skal gjennomføres en ny undersøkelse på rusbruk blant barn og unge i Frogn kommune. Revisjonen kan ikke se at øvrige merknader endrer rapportens konklusjoner og anbefalinger.

9 Litteraturliste

Lov

LOV 1989-06-02 nr 27: Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven).

LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

LOV 1985-06-14 nr 77: Plan- og bygningslov.

LOV 2002-06-14 nr 20: Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven).

Forskrift

FOR 2005-06-08 nr 538: Forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk mv.

Veileder

Sosial- og helsedirektoratet (2006). Veileder for kommunal rusmiddelpolitisk handlingsplan. IS-1362.

Retningslinjer for kommunen

Alkoholpolitiske retningslinjer i Frogn kommune for perioden 1.7.2004 – 30.6.2008.

Tjenestebeskrivelse for skjenkebevillinger:

<http://follo.selvbetjening.no/servicedescription.aspx?id=01981b5f-645d-4efa-981e-c06a557c4401> Siste lesedato 25.10.2007

Tjenestebeskrivelse for ambulerende skjenkebevillinger:

<http://follo.selvbetjening.no/servicedescription.aspx?id=79c7eb6d-d6b3-4d34-b0d1-8bae18327038> Siste lesedato 25.10.2007

Dokumenter fra Frogn kommune

Interne dokumenter ang. søknader om skjenkebevilling

Interne dokumenter ang. kontroll av kommunens skjenkesteder

Kommuneplan for Frogn 2005-2017

Kriminalitetsforebyggende manifest (SLT) 2007-2011. Vedtatt 20. Juni 2007 av SLT Utvidet Styringsgruppe. (Datert 19.11.2007)

Møter og sakspapirer 2005

<http://www.frogn.kommune.no/portal/default.aspx?type=henturl&url=http://www.frogn.kommune.no/portal/nyhetsmodul/info.aspx?Idnr=1119&meny=5&undermeny=69&menytype=MenyLeft&Navi=Politisk> Siste lesedato 2.10.2007

Møter og sakspapirer 2006

<http://www.frogn.kommune.no/portal/default.aspx?type=henturl&url=http://www.frogn.kommune.no/portal/nyhetsmodul/info.aspx?Idnr=1119&meny=5&undermeny=69&menytype=MenyLeft&Navi=Politisk>

n.kommune.no/portal/nyhetsmodul/info.aspx?Idnr=1119&meny=5&undermeny=69&menytype=MenyLeft&Navi=Politisk Siste lesedato 2.10.2007

Oppvekstplan for Frogn 2001-2012

Sakspapirer kommunestyresak 0108/05

Økonomisk handlingsplan 2005-2008

Økonomisk handlingsprogram 2006-2009

<http://www.frogn.kommune.no/dokumenter/hp%2006%20rådmannens%20forslag.pdf>
Siste lesedato 5.10.2007

Årsmelding 2005

<http://www.frogn.kommune.no/dokumenter/frogn%20kommune%20årsmelding%2005.pdf> Siste lesedato 5.10.2007

Årsmelding 2006

<http://www.frogn.kommune.no/arkiv/Arsmelding2006%20x.pdf>

Kontrollutvalget for omsetning av alkohol – Årsrapport 2005

Kontrollutvalget for omsetning av alkohol – Årsrapport 2006