



Sluttrapport

Prosessevaluering av
"avogtil – felles løft for alkoholfrie soner"

Av Eva Sigrid Braaten og Torill Nyseth





Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Universitetet i Tromsø
2006

Trykket av Nordberg Trykk
Grafisk design omslag: Waaler design

ISBN 978-91636-50-8

Forord

Evalueringsarbeidet som ligger til grunn for denne rapporten ble gjennomført på oppdrag fra AlkoKutt. Rapporten markerer avslutningen på et to års langt forskningsarbeid der vi har fulgt avogtil-prosjektet på nært hold i seks kommuner. Dette hadde ikke vært mulig uten en rekke ”medhjelpere”. Først vil vi gjerne takke referansegruppa ved Universitetet i Tromsø som har bidratt med konstruktive og inspirerende tilbakemeldinger underveis; Marianne Trondsen, Ingrid Marie Kielland, Nina Foss og professor Nils Aarsæther. En stor takk går også til kollegaer på Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning, som har lest og kommentert våre utkast, som har vært konstruktive og kritiske, og som, ikke minst, har vært inspirerende og oppmuntrende når det har vært nødvendig. AlkoKutt, og særlig daglig leder Trine Stensen Lunde, skal også ha en stor takk. Stensen Lunde og de andre ansatte hos AlkoKutt har, til tross for stort arbeidspress, stilt tid, arkiver og arbeidsinnsats til rådighet for oss. Videre har de hele veien vært meget interesserte i å føre en åpen og konstruktiv dialog med oss om avogtil, og har utvist en læringsvilje og en fleksibilitet som er bemerkelsesverdig. Vi vil videre få takke Maria Sværi og Mona Nilsen hos Synovate MMI, som har vært svært hjelpsomme overfor oss i forhold til å kunne bruke resultatene fra deres meningsmålinger. Vi vil også takke alle som hjalp oss med å distribuere spørreskjemaer i forbindelse med Fokusuka i 2005, og sist, men ikke minst, vil vi takke informantene våre. Dere har stilt opp og brukt tid på oss og våre mange spørsmål. Takk for all deres velvilje og hjelpsomhet og gode innspill underveis.

Tromsø, desember 2006

Eva Sigrid Braaten

Torill Nyseth

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.1 AVOGTIL I KORTE TREKK	13
1.1.1 <i>Punktavhold og alkoholfrie soner</i>	14
1.1.2 <i>Samhandling og koordinering</i>	15
1.1.3 <i>Lokalsamfunnsbasert forebygging</i>	16
1.1.4 <i>Programteori</i>	18
2 Framgangsmåte	21
2.1 EVALUERINGSMODELL	21
2.2 AKTIVITET, ARENA, INVOLVERING OG INSTITUSJONALISERING	23
2.3 FORSKNINGSSPØRSMÅL OG DATAMATERIALE	24
2.3.1 <i>Datamateriale</i>	25
2.4 KOMMUNENE I UNDERSØKELSEN	26
2.4.1 <i>Kjennetegn</i>	27
3 Prosjektprosessen – fra nasjonal planlegging til lokalt kampanjearbeid	31
3.1 PLANLEGGINGSFASEN	32
3.2 OPPSTARTSFASE	33
3.2.1 <i>Milepæler</i>	33
3.2.2 <i>Forsinkelse i oppstartsfasen</i>	33
3.3 ETABLERING AV DE LOKALE PROSJEKTORGANISASJONENE	34
3.3.1 <i>Milepæler</i>	34
3.3.2 <i>Forsinkelse i etablering av de lokale prosjektorganisasjonene</i>	36
3.4 GJENNOMFØRINGSFASE	37
3.4.1 <i>Milepæler</i>	37
3.4.2 <i>Frustrasjons- og forventningskrise</i>	38
4 Tiltak og resultater	41
4.1 AKTIVITET: KAMPANJEVIRKSOMHET	41
4.1.1 <i>Noe ensidig aktivitet, men stor treffsikkerhet</i>	42
4.2 ARENAER: ET STORT MANGFOLD	50
4.2.1 <i>Arbeidsliv, skole, fritid og frivillige organisasjoner</i>	50
4.3 INVOLVERING: TREPARTSSAMARBEID PÅ Plass, MEN STERK KOMMUNAL SEKTOR... ..	53
4.3.1 <i>Tverrsektorielt partnerskap</i>	53
4.3.2 <i>Involveringstype</i>	56
4.4 INSTITUSJONALISERING: EN PLATTFORM FOR DET KOMMUNALE FOREBYGGINGSARBEIDET	57
4.4.1 <i>Kommunal forankring</i>	58
4.4.2 <i>Policy</i>	60
5 Lokale variasjoner – noen mulige forklaringer	63
5.1 LOKAL ORGANISERING OG IMPLEMENTERING: RAMMEBETINGELSER	64
5.1.1 <i>Lokalkontaktene</i>	65
5.1.2 <i>Arbeidsgruppene</i>	69
5.2 KOMPETANSESENTRENE	72
6 Oppsummering og diskusjon	77
6.1 IDÉMARKEDSFØRINGSKAMPANJE MED LOKALE TILPASNINGER	77
6.1.1 <i>Økonomiske innsatsfaktorer</i>	79
6.1.2 <i>avogtil – et lokalsamfunnsbasert prosjekt?</i>	80
6.2 EN KOMMUNIKASJONSPLATTFORM	83
6.2.1 <i>Helsefremmingens legitimitetskrise</i>	84

7	Anbefalinger	89
7.1	VI ANBEFALER:	89
8	Referanser	93
	Vedlegg: Oppslutning om alkoholfrie soner	97

Sammendrag

Denne rapporten presenterer evalueringen av det rusforebyggende prosjektet ”avogtil – felles løft for alkoholfrie soner”. avogtil, som ble initiert og drevet av kampanjeorganisasjonen AlkoKutt, var et pilotprosjekt som foregikk i om lag 3,5 år, fra januar 2003 til og med august 2006. Målsettingen for prosjektet var *å øke eller opprettholde oppslutningen om alkoholfrie soner, samt skape bevissthet om punktavholdsstrategien*. Dette målet skulle nås gjennom en tre virkemidler:

- nasjonale kampanjer
- lokalsamfunnsbasert tilnærming
- samordning mellom mange aktører på nasjonalt og lokalt nivå

avogtil var et samarbeidsprosjekt mellom AlkoKutt, fem regionale kompetansesentre for rusfaget, 22 frivillige organisasjoner, andre frivillige aktører, 10 kommuner og 1 bydel. avogtil var også et pilotprosjekt, noe som innebærer at mye av prosjektarbeidet dreide seg om å prøve ut og vurdere ulike prosjektelementer, samt å justere prosjektløpet ved behov. Den foreliggende rapporten er både en vurdering av avogtil slik prosjektet etter hvert kom til å arte seg, og samtidig en framstilling av den prosessen som prosjektet gikk gjennom. Rapporten inneholder også en analyse av de resultatene vi mener at prosjektet har avstedkommet.

Evalueringen har vært lagt opp som en prosessevaluering, der datamaterialet i hovedsak har blitt produsert gjennom kvalitative intervjuer og dokumentstudier. Vårt fokus har vært på de lokale utformingene av prosjektet, og vi har konsentrert oss om seks av avogtil-kommunene. Hovedspørsmålene vi har forsøkt å besvare med vår evaluering, er følgende:

- A. I hvilken grad ble avogtil det prosjektet som det var lagt opp til i prosjektbeskrivelsen og i andre sentrale planer for prosjektet? Dersom endringer ble gjort underveis, hva skyldtes disse?
- B. I hvilken grad kan vi si at de sentrale elementene *aktivitet, arenabruk, involvering* og *institusjonalisering* er gjennomført, blitt tatt i bruk og integrert på en tilfredsstillende måte i de seks kommunene vi har studert?
- C. Er det slik at tiltakene og resultatene varierer mellom kommunene? I så fall: Hvilke faktorer kan bidra til å forklare disse forskjellene?

Erfaringer

I forhold til spørsmål A ble ikke avogtil det prosjektet en hadde lagt opp til i begynnelsen. Dette er ikke overraskende, i og med at det ligger i pilotprosjektets ”natur” å endre seg

underveis og tilpasse seg ulike rammevilkår. Den største forskjellen fra de opprinnelige prosjektplanene var at involveringen fra de 22 nasjonale organisasjonene ble svakere enn forventet. Dette førte først og fremst til at de lokale prosjektaktørene ikke hadde det mangfoldet av tiltak å velge blant som de hadde forventet. Dette igjen medførte at avogtil i store trekk ble et kampanjeprosjekt – en ”idémarkedsføringskampanje” – med lokale tilpasninger. At prosjektet ble annerledes enn planlagt, trenger imidlertid ikke nødvendigvis være negativt, argumenterer vi. Det betyr tvert imot at en har evnet å være fleksibel og endringsvillig. Dette gjelder alle aktørene, både på lokalt og nasjonalt nivå, og særlig AlkoKutt selv. AlkoKutt har gjennom arbeidet med avogtil vist seg som en svært læringsvillig og endringskompetent organisasjon.

I rapporten peker vi også på at avogtil ikke kan sies å være et *lokalsamfunnsbasert* prosjekt i streng forstand, men heller et lokalt *tilpasset* prosjekt. Vi mener at dette er en viktig presisering, fordi det er vesentlig at man det i prosjektarbeid er samsvar mellom hva det er man sier man skal gjøre på den en siden, og hva det er man faktisk gjør på den andre.

Når det gjelder sentrale elementer som *aktivitet, arenabruk, involvering og institusjonalisering* (spørsmål B), kan vi oppsummeringsvis si at aktiviteten ble noe mindre mangfoldig enn planlagt, men at den aktiviteten som ble gjennomført, må kunne sies å ha vært treffsikker. Videre har avogtil i ”våre” seks kommuner tatt i bruk et stort mangfold av arenaer, og mange av disse arenaene er tidligere lite brukt i forebyggingssammenheng i Norge. Dette vitner om kreativitet og nyskaping. Når det gjelder involvering av lokale aktører, har en i nesten alle de seks kommunene klart å få til et trepartssamarbeid mellom kommunal sektor, frivillig sektor og lokalt næringsliv, med kommunal sektor som den store drivkraften. Her er det imidlertid store variasjoner mellom kommunene. I forhold til det siste elementet, institusjonalisering, viser vår studie at det er stor sannsynlighet for at avogtil-strategien, der en argumenterer for alkoholfrie soner og punktavhold, kommer til å få resultater på lengre sikt i de seks kommunene. Dette begrunner vi først og fremst ut fra at prosjektet og sonestategien er godt forankret i kommunenes rusmiddelpolitiske eller alkoholpolitiske planer, og videre ut fra at avogtil-strategien viser seg å være en fruktbar kommunikasjonsplattform rundt alkoholbruk og mulige skadevirkninger i disse kommunene.

I forhold til spørsmål C, om lokale variasjoner, ser vi store forskjeller i hva man har oppnådd med avogtil i de seks kommunene. Vi argumenterer i rapporten for at dette i hovedsak skyldes *måten* prosjektet er blitt organisert og implementert på i kommunene, mer enn *egenskaper* ved de ulike lokalsamfunnene. Med dette mener vi at lokalkontaktenes rolle, hvilken stilling de hadde i kommunene fra før, hvilke handlingsrom og rammevilkår

lokalkontaktene hadde i arbeidet sitt, samt arbeidsgruppenes sammensetning og innsats, forklarer de fleste av de lokale variasjonene vi har sett i prosjektet.

Spleiselag

Når det gjelder de økonomiske innsatsfaktorene, er det vanskelig å måle disse. avogtil var både planlagt og ble i stor grad realisert som et ”spleiselag”. I tillegg har en hele veien, både hos AlkoKutt og ute i kommunene, utnyttet synergieffekter. Vi har derfor ikke kunnet gjøre noen detaljert ”kost/nytte-analyse” i denne evalueringen. Likevel vil vi karakterisere avogtil som et prosjekt nærmest på ”sparebluss” når det gjelder økonomi. Det er ingen tvil om at en har fått mye ut av lite i avogtil, og at den viktigste innsatsfaktoren i prosjektet ikke har vært økonomi, men en god kommunikasjonsstrategi og et godt kampanjebudskap.

En kommunikasjonsplattform

Et viktig funn er altså at våre informanter i kommunene opplever at de gjennom avogtil og samarbeidet med AlkoKutt har fått en god *kommunikasjonsplattform* når det gjelder alkoholproblematikk. Denne plattformen kan brukes, og er allerede tatt i bruk, på tre måter: 1) For å kommunisere direkte med befolkningen i kommunen – altså målgruppa – gjennom kampanjeaktiviteter. 2) Som fundament når de langsiktige planene for kommunenes forebyggende arbeid og alkoholpolitikk skal legges. 3) Den kan utgjøre en del av kriteriene når kommunale skjenkebevillinger skal gis eller avslås. Disse tre kjensgjerningene har alle å gjøre med avogtil- og sonestrategiens gode nedslagskraft og praktiske anvendbarhet. Bakgrunnen for at vi vil understreke viktigheten av disse tre, er at de innebærer at prosjektet kan styrke og gi legitimitet til to av de mest sentrale alkoholpolitiske virkemidlene, nemlig de regulative virkemidlene høye *priser/avgifter* på alkohol og begrenset *tilgjengelighet*. Forskning tyder på at disse er de mest effektive metodene vi har for å redusere skadene som følge av alkoholbruk.

Anbefalinger

Til slutt i rapporten kommer vi med noen anbefalinger til hvordan avogtil kan videreføres på best mulig måte. Vi anbefaler:

1. At en reduserer ambisjonene for prosjektet noe, og konsentrerer seg om de elementene som har vist seg fruktbare. Dette innebærer at en ikke tar opp igjen arbeidet med å koordinere nasjonale og lokale forebyggingsaktører til en omfattende ”orkestrering av tiltak”, men heller fokuserer på å formidle de gode argumentene en har i sonetankegangen. Her er vi for øvrig helt i tråd med de prioriteringene en gjorde underveis i prosjektet, og

siste del av prosjektperioden bar preg av en spissing av strategien sammenliknet med slik den så ut i starten av prosjektet.

2. At en i større grad enn det som har vært tilfellet hittil tar utgangspunkt i lokal problemforståelse knyttet opp til de alkoholfrie sonene – ikke bare i kampanjene nasjonalt – når kampanjer og arbeidsfelt skal velges. Dette vil gi en enda bedre lokal tilpasning av prosjektet. Dette vil også på lengre sikt kunne medføre en sterkere ”bottom up”-bevegelse i avogtil-arbeidet.
3. At en i større grad enn det som har vært tilfellet hittil tar utgangspunkt i lokal problemforståelse knyttet opp til de alkoholfrie sonene når man skal velge hvilke lokale samarbeidspartnere en vil involvere. Kan hende er det for eksempel ikke hensiktsmessig å ha en permanent arbeidsgruppe som skal sitte over lengre tid, fordi medlemmene i arbeidsgruppa ikke kan klare å dekke alle temaene eller alle sonene i avogtil. Eksempelet fra Røyken er her godt, der de opprettet ad hoc-arbeidsgrupper relatert til hvilke soner eller kampanjetema som var på agendaen. Et slikt opplegg betyr at deltakerne ikke trenger å forplikte seg over lang tid, men kan involvere seg i kortere perioder omkring temaer som er relevante for dem.
4. At noen i kommunen har ansvaret for å følge opp prosjektet og også gis tilstrekkelig handlingsrom – økonomisk og tidsmessig – til å kunne prioritere prosjektet. Dette er nødvendig, for hvis dette ikke er på plass, vil ikke prosjektet blir tilstrekkelig prioritert, tror vi. Det er svært viktig at denne personen har det tilstrekkelige handlingsrommet til å kunne holde avogtil-aktiviteten på et høyt nivå.
5. At kompetansesentrene som er involvert i avogtil er aktive overfor sine kommuner, og støtter lokalkontaktene både personlig, faglig og økonomisk. Det er også viktig at kompetansesentrenes rolle i prosjektet klargjøres, slik at innsatsen fra de ulike sentrene overfor kommunene ikke varierer slik den gjorde i pilotperioden.
6. At en i den sentrale prosjektledelsen hos AlkoKutt holder like høyt fokus på fleksibilitet, læringsvilje og entrepenørskap som en har hatt i pilotprosjektperioden. Det er mange utfordringer i denne type samarbeidsprosjekter, og mange hensyn som skal tas, men det er liten tvil om at AlkoKutt – med daglig leder Trine Stensen Lunde i spissen – har den

lærings- og endringsviljen som skal til for å drive denne typen prosjekter. Når det er sagt, er det klart at den relativt lille staben hos AlkoKutt gjør at organisasjonen er sårbar. Vi vil derfor anbefale AlkoKutt, i den grad det er mulig, å sette av noen flere personalressurser til avogtil, for å få mer kontinuitet i prosjektarbeidet på sentralt hold.

7. At en i prosjektet er mer bevisst på at en har potensial til å skape politisk handlingsrom for lokal praktisk alkoholpolitikk ved å a) skape folkelig oppslutning om de alkoholfrie sonene, og b) påvirke kommunal alkoholpolitikk og bevillingspraksis. På denne måten kan en ved hjelp av avogtil spille opp til og legge til rette for de virkemidlene vi vet er mest effektive når det gjelder å redusere skader som følge av rusmiddelbruk; *pris* og *tilgjengelighet*.
8. At en i prosjektet fokuserer på å påvirke det politiske nivået i kommuner til å ta sine regulative oppgaver på alkoholfeltet på alvor. I de fleste kommunene er det rom for å ha en strengere salgs- og skjenkepolitikk enn man har i dag. Her har kommunene stor frihet ifølge Alkoholloven.
9. At en i forlengelsen av det forrige punktet er med på å sette i gang en dialog om kommunens nærings- og utviklingspolitikk. Vår påstand er at per i dag dreier for mye kommunal alkoholpolitikk seg om næringspolitikk. Her trengs en grundig debatt i alle kommuner om hva som kan bli konsekvensene dersom en lar næringsinteresser få forrang foran forebygging og skadereduksjon.
10. At en forsøker å påvirke flere kommuner til å gå sammen om interkommunalt samarbeid om alkoholpolitikk. En har samarbeid over kommunegrenser på mange ulike felt i dag, men svært sjelden på alkoholpolitikk, salgs- og skjenkepraksis og kontrollpolitikk. Vi oppfordrer til å fokusere mer på viktigheten av dette, med tanke på at gevinsten av en restriktiv alkoholpolitikk kan reduseres kraftig dersom nabokommunene har en mer liberal salgs- og skjenkepraksis.

1 Innledning

Denne rapporten markerer avslutningen på evalueringen av ”avogtil – felles løft for alkoholfrie soner”, et prosjekt i regi av kampanjeorganisasjonen AlkoKutt. Det er Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning (IPL) ved Universitetet i Tromsø som har gjennomført evalueringen, som i hovedsak har vært lagt opp som en prosessevaluering¹.

avogtil – som varte fra januar 2003 til og med august 2006 – var et pilotprosjekt, et forsøk fra AlkoKutts side på å prøve ut en modell for forebygging som de tidligere ikke hadde benyttet. Dette innebærer at mye av prosjektarbeidet dreide seg om å prøve ut og vurdere ulike prosjektelementer, samt å justere prosjektløpet ved behov. Noen prosjektkomponenter fungerte slik det var tenkt fra begynnelsen, andre ble endret underveis. Dette betyr at avogtil ved slutten av prosjektperioden framsto annerledes enn slik det var planlagt i de innledende fasene. Denne rapporten er derfor dels en beskrivelse og en vurdering av avogtil slik prosjektet etter hvert kom til å arte seg, og dels en framstilling av den prosessen som prosjektet gikk gjennom. Endelig er rapporten en presentasjon av de resultatene vi mener at prosjektet har avstedkommet. Vi starter med å gi en beskrivelse av avogtil.

1.1 avogtil i korte trekk

AlkoKutt, prosjekteier og initiativtaker til avogtil, er en kampanjeorganisasjon som ble opprettet som følge av ei stortingsmelding fra 1980. AlkoKutt skulle være et virkemiddel for å nå regjeringens og Verdens helseorganisasjons mål om å redusere alkoholforbruket med 25 prosent i perioden 1980–2000. AlkoKutts målgruppe har helt fra starten vært den voksne delen av befolkningen, mens den på årsmøtet i april 2005 ble utvidet til også å omfatte ungdom. AlkoKutt har om lag 50 tilsluttede organisasjoner. Disse er de største politiske partiene unntatt Fremskrittspartiet, organisasjoner på rusfeltet, samt andre frivillige organisasjoner som for eksempel Røde Kors, Norges speiderforbund og Norges idrettsforbund. 22 av disse organisasjonene har vært med i avogtil-prosjektet. AlkoKutts visjon er:

¹ Rapporten kan leses uten forkunnskaper om avogtil-prosjektet. Imidlertid, ønskes utfyllende informasjon – særlig om de innledende og implementerende fasene av prosjektet – henvises det til *Delrapport 1* (Nyseth og Braaten 2006).

- å skape allmenn aksept for at en del definerte livssituasjoner bør og skal være alkoholfrie.
- å både bidra til å skape de rette holdninger og til at holdningene gir seg utslag i ønsket atferd.
- å gjennom dette, i tillegg til å gi lavere risiko eller økt livskvalitet i de definerte situasjonene, også bidra til et redusert totalforbruk av alkohol (www.alkokutt.no).

Hensikten med prosjektet ”avogtil – felles løft for alkoholfrie soner” er å få satt på dagsorden at av og til passer det ikke med alkohol, underforstått at av og til passer det også. Ut fra denne tankegangen forstår vi også prosjektets navn, avogtil. Den overordnede målsettingen for avogtil, slik den er beskrevet i prosjektbeskrivelsen, er

å øke oppslutningen i befolkningen om punktavholdsstrategien for dermed å endre drikkemønster slik at alkoholkonsumet reduseres (AlkoKutt 2002:8–9).

Allerede i 2002, altså før prosjektet formelt ble satt i gang, ble det imidlertid i AlkoKutts styre vedtatt en moderering av målsettingen. Målet skulle være å

endre/forsterke holdninger og skape bevissthet om punktavholdsstrategien (notat etter møte 14.11.02).

Bakgrunnen for denne presiseringen er at avogtil er ett av flere virkemidler AlkoKutt bruker for å redusere alkoholkonsumet og endre skadelige drikkemønstre. AlkoKutts styre mente derfor at en kunne spisse målsettingen for dette prosjektet til å dreie seg om kun ett element, *holdninger*. De fastholdt at holdningskomponenten er viktig i forhold til å endre atferd, men at atferdsendring ikke skulle inkluderes som en del av målsettingen for *dette* prosjektet.

1.1.1 Punktavhold og alkoholfrie soner

avogtil bygger på den såkalte *punktavholdsstrategien*, som innebærer en argumentasjon for at det finnes situasjoner hvor bruk av alkohol ikke bør forekomme. Denne strategien tar ikke primært sikte på å begrense forbruket av alkohol i seg selv, men å redusere forbruket i situasjoner hvor en vet at bruk av alkohol kan være særlig uheldig (www.sirus.no). Disse situasjonene kalles i prosjektet for *alkoholfrie soner*, og det opereres med åtte slike:

- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| • Trafikk | • Samvær med barn og unge |
| • Graviditet | • Konflikter |
| • Båt- og badeliv | • Arbeidsliv |
| • Idrett og friluftsliv | • Sorg og depresjoner |

Målsettingen og prosjektets karakter gjør avogtil til et *primærforebyggende* prosjekt. Det søker altså å forhindre at problemer, skade eller sykdom oppstår (Schancke 2005:19).

Primærforebygging har en generell karakter, og er rettet mot store befolkningsgrupper. I

avogtil ble det tidlig valgt ut 11 kommuner som skulle være med i avogtil. Dette betyr at det primært var de voksne i disse 11 kommunene som utgjorde *målgruppa*, som med andre ord skulle påvirkes til å endre eller beholde sine positive holdninger til alkoholfrie soner og punktavhold.

1.1.2 Samhandling og koordinering

Prosjektbeskrivelsen til avogtil gjør det klart at det AlkoKutt ønsket med avogtil, ved siden av å styrke alkoholfrie soner og fokusere på punktavhold, var å sikre en større grad av samhandling og koordinering av rusforebyggende tiltak både på lokalt og nasjonalt nivå. De satte seg fore å ”(...) samle mange av de som allerede er engasjert i rusforebygging rundt en felles strategi” (AlkoKutt 2002:4). AlkoKutt inviterte med dette til et samarbeid der bidragsyterne skulle være AlkoKutt, nasjonale kompetansesentre for rusfaget, AlkoKutts medlemsorganisasjoner, kommuner, lokalt næringsliv og diverse andre samarbeidspartnere (ibid:13–14). Dette betyr at avogtil var lagt opp som et partnerskap mellom offentlige og private aktører på flere nivåer. AlkoKutt karakteriserte dette partnerskapet som et *spleiselag* der deltakerne skulle komme inn i prosjektet med sin kompetanse, sine tiltak og, ikke minst, sin tid. For noen ville deltakelse i prosjektet også innebære å bidra økonomisk (ibid:12). Det er imidlertid viktig å påpeke at det i utgangspunktet ikke skulle gis noen økonomiske insentiver for å delta i prosjektet – verken til kommunene, kompetansesentrene eller organisasjonene. De involverte aktørene i avogtil, ved siden av AlkoKutt, har i prosjektperioden vært:

- fem av sju regionale kompetansesentre for rusfaget: Østnorsk kompetansesenter, Midt-Norsk kompetansesenter for Rusfaget, Borgestadklinikken, Bergensklinikkene og Rogaland A-senter
- 10 kommuner og 1 bydel: Namsos, Sarpsborg, Førde, Kvam (i Hordaland), Stord, Vestre Toten, Lindesnes, Lyngdal, Eigersund, Røyken og Fyllingsdalen (bydel i Bergen). Vår studie dekker aktiviteten i seks av disse kommunene.
- 22 frivillige organisasjoner i ulike kategorier: Organisasjoner på rusfeltet, idrettsorganisasjoner (blant annet Norges fotballforbund), kristne organisasjoner (blant annet Kirkerådet) og andre humanitære organisasjoner².
- lokale frivillige organisasjoner og/eller enkeltpersoner i de 11 kommunene³.
- representanter for lokalt næringsliv i de 11 kommunene.

² Se www.avogtil.no for mer om de ulike organisasjonene.

³ Vi kommer i rapporten, for enkelhets skyld, til å omtale de 10 kommunene og bydelen som de 11 kommunene.

Selv om avogtil var lagt opp som et stort samarbeidsprosjekt med mange aktører, var det likevel slik at AlkoKutts nasjonale kampanjestrategi skulle være et sentralt utgangspunkt for prosjektet. Fokus for denne strategien er punktavhold og alkoholfrie soner. I avogtil var det tenkt at de involverte aktørene – som alle slutter opp om punktavholdsstrategien – skulle samordne sine tiltak, kampanjer og strategier på nasjonalt og lokalt plan. Målet med dette var at de ”(...) nasjonale strategiene skal styrkes gjennom lokale handlingsplaner ved at nasjonale kampanjer får en parallell lokal tilnærming” (ibid:7). På denne måten skulle avogtil være et prosjekt som kombinerer nasjonal og lokal virksomhet. Metoden i avogtil baserer seg dermed på tre viktige virkemidler:

- nasjonale kampanjer
- lokalsamfunnsbasert tilnærming
- samordning mellom mange aktører på nasjonalt og lokalt nivå (ibid:6).

Den lokalsamfunnsbaserte tilnærmingen var helt sentral i avogtil, og vi skal se nærmere på hvordan dette beskrives i prosjektbeskrivelsen (AlkoKutt 2002).

1.1.3 Lokalsamfunnsbasert forebygging

I avogtil innebærer en slik strategi for lokalt forandringsarbeid at man utnytter formelle og uformelle grupperinger innen regionen eller kommunen til prosjektets formål. Det dreier seg om å se individet i de fellesskap og i de samfunn de tilhører, og gjennom dette mobilisere til et felles løft – en felles innsats – for alkoholfrie soner. AlkoKutt bygger dermed på nyere forskning innenfor rusforebygging som viser nødvendigheten av forankring, kontekstualisering og samordning av tiltak (se for eksempel Aarø 2000). I prosjektet forstår en med et lokalsamfunnsbasert tiltak, tiltak som foregår innenfor et avgrenset geografisk område og når målgruppene gjennom direkte kontakt og toveiskommunikasjon, ikke bare gjennom massemedia eller andre former for formalisert enveiskommunikasjon (AlkoKutt 2002:11). Videre forutsetter den lokale strategien gode kunnskaper om stedet der intervensjonen skal finne sted, og at en er i stand til å etablere gode relasjoner til politikere, tjenestemenn og eventuelle nøkkelpersoner i aktuelle organisasjoner (Røseth 2004). Ideen er at tiltak må kontekstualiseres og tilpasses særlige trekk ved det enkelte lokalsamfunn, og flere virkemidler må spille sammen for å treffe. Det vil si at det legges vekt på integrering og iverksetting i organisasjoner og på sosiale samhandlingsarenaer. Innenfor rammen av prosjektet forstås kommuner som politiske og administrative rammer rundt lokalsamfunn, og *kommuner og bydeler* er dermed blitt brukt som inngangsport til ulike lokalsamfunn (AlkoKutt 2002:11).

Prosjektet bygger på mange måter også på en "bottom up"-tilnærming, da en ser for seg at initiativene og det viktigste prosjektarbeidet skal komme "nedenfra", fra lokalsamfunnsnivå – til tross for at prosjektideen kommer utenfra, fra en nasjonal organisasjon. Tanken var, slik vi har forstått det, at ideen og selve prosjektstrategien skulle komme ovenfra, fra AlkoKutt, og så skulle prosjektet leve videre lokalt med lokale initiativ. Hvorvidt dette faktisk skjedde, skal vi komme tilbake til lenger ut i rapporten. Her skal vi se nærmere på hvordan en i prosjektet forstår eller forholder seg til lokalsamfunn og frivillige organisasjoner.

avogtils lokalsamfunnsforståelse

Myndigheter, både lokalt og sentralt, og andre aktører, tilskriver ofte lokalsamfunnet og dets aktører – som for eksempel frivillige organisasjoner – unyanserte positive kvaliteter som samhold, fellesskap og solidaritet. Dette bygger dels på ideologi, dels på at noen frivillige organisasjoner historisk sett har vært drivkrefter i utviklingen av mange velferdsordninger.

avogtil-prosjektet var, mener vi, langt på vei fundert på en slik normativ forståelse av lokalsamfunn og frivillige lag og foreninger. I avogtil var frivillige organisasjoner lokalt tillagt en bestemt betydning, som kjernen i en lokal mobilisering og som representant for en sosial struktur som avogtil skulle alliere seg med lokalt. Vi mener at det kan ha vært denne forståelsen av lokalsamfunn og frivillige organisasjoner som, som vi snart skal se, skapte problemer for avogtil i begynnelsen. Det viste seg nemlig å være vanskelig å involvere frivillige organisasjoner i kommunene til å ta del i avogtil-arbeidet. Det så ikke ut til å være slik at eksistensen av mange frivillige organisasjoner i seg selv skapte den lokale frivillige innsats en her ønsket seg.

Kanskje skyldtes dette altså denne noe unyanserte oppfatningen av frivillige organisasjoner. For kanskje er det slik at man ikke lenger kan ta for gitt at de frivillige organisasjonene kan tillegges slike positive kvaliteter. Det har skjedd en endring i deltakelsen i frivillige organisasjoner og frivillig arbeid, hevdes det (se for eksempel Selle og Øymyr 1995). Organisasjonene er blitt mer sentralistiske, og medlemskapet har endret seg fra aktivt til passivt medlemskap. Kritikerne av slike "dystre" teorier vil si at det ikke nødvendigvis er slik at implikasjonene av disse endringene er at det moderne lokalsamfunnet er uten evne til kollektiv mobilisering, men bare at dette arter seg annerledes enn tidligere (se for eksempel Bang og Sørensen 2000, Nyseth og Aarsæther 2002). I denne sammenhengen er spørsmålet heller hvordan budskapet og modellen i avogtil-prosjektet passer inn i det nye lokale

organisasjonsbildet. Dette har vi forsøkt å se på i dette forskningsprosjektet, noe vi kommer tilbake til etter hvert.

Den lokale prosjektenhet: Kommunen

I dette prosjektet er det kommunen som helhet som er målgruppe for prosjektet, og den lokale prosjektledelsen har forankring i kommuneorganisasjonen. Å anvende begrepet lokalsamfunn om kommuner, slik en delvis gjør i avogtil, er imidlertid problematisk. En kommune vil bestå av mange subenheter eller lokalsamfunn, bygder, bydeler og nærmiljø. En kommune vil derfor ofte være sammensatt av mange typer lokalsamfunn. Lokalsamfunn og kommuner kan derfor være ulike langs svært mange dimensjoner. Vi kan av den grunn anta at ulike typer lokalsamfunn vil håndtere avogtil-prosjektet forskjellig, dels avhengig av lokal problemstruktur, dels avhengig av en rekke kontekstuelle forhold. I dette prosjektet har vi ikke hatt mulighet til å analysere de enkelte lokalsamfunn direkte. Det er kommunen som er analyseenheten for evalueringen, i og med at dette er organisasjonsenheten for prosjektet. Når det er sagt: Med utgangspunkt i en del sentrale bakgrunnsvariabler om den enkelte kommune er det likevel mulig å si noe om hva slags type lokalsamfunn vi har med å gjøre.

1.1.4 Programteori

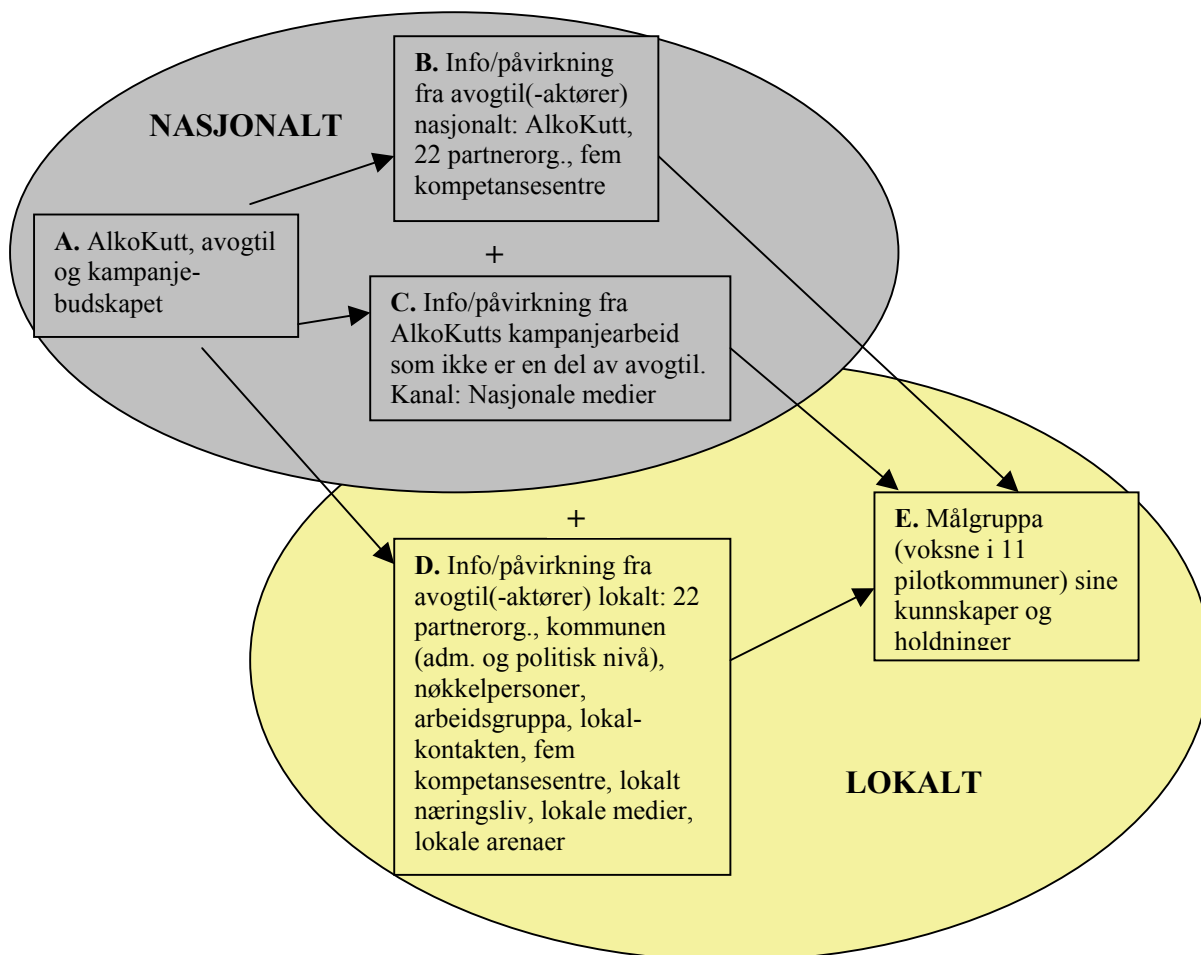
Et forebyggende tiltak har alltid en teori – implisitt eller eksplisitt – om at bestemte former for innsats vil få bestemte konsekvenser. For avogtil sitt vedkommende er ikke denne *programteorien* (Sverdrup 2002:64) eksplisitt formulert. Derfor har vi rekonstruert tankegangen bak prosjektet og dets antatte utviklingsstadier. Med andre ord: Vi har illustrert hvordan vi har forstått at de som sto bak prosjektet mente at prosjektet skulle fungere. Denne programteorien har vært en slags guide for evalueringen, i og med at den hjelper oss å sammenlikne hvordan avogtil var tenkt med slik det faktisk artet seg. Vi har satt opp en noe forenklet programteori for avogtil i figur 1 (modell hentet fra Sverdrup 2002, kapittel 5). Som vi ser, består prosjektet av ulike *aktører* på ulike *nivåer* med ulike *funksjoner*.

- A. Helt til venstre er utgangspunktet for prosjektet, AlkoKutt og prosjektet som de utarbeidet for å skape endring i eller opprettholde folks holdninger til alkoholbruk. Utgangspunktet er sone- og punktavholdsstrategien.
- B. Nasjonalt opprettes et avogtil-samarbeid med 22 organisasjoner og 5 kompetansesentre. Sammen med AlkoKutt skal disse stå for påvirkning og mobilisering lokalt.

- C. AlkoKutt bruker den samme sone- og punktavholdsstrategien i sitt andre kampanjearbeid på nasjonal basis. Dette kampanjearbeide skal drives parallelt med avogtil. Den viktigste kanalen er nasjonale medier.
- D. Nå er vi over på det lokale nivået, hvor det er mange aktører som, sammen med de nasjonale avogtil-aktørene og de nasjonale kampanjene, skal jobbe for å nå målgruppa med avogtil-budskapet.
- E. Målgruppa består av alle voksne innbyggere i de 11 kommunene. Målet er at holdninger hos målgruppa om alkoholbruk i de ulike sonene skal endres eller opprettholdes og at bevisstheten om punktavholdsstrategien skal skapes. Tanken er at målgruppa skal påvirkes ved at de møter budskapet på ulike arenaer fra ulike aktører, og ved at nasjonale kampanjer får resonans i lokale kontekster.

Dette er selvfølgelig en noe forenklet modell, men gir likevel et bilde av de grunnleggende elementene i prosjektet og hvordan de var tenkt å virke sammen for å nå prosjektets målsetting. Utover i rapporten skal vi se hvorvidt de ulike elementene fungerte som de skulle.

Figur 1: Konstruert programteori for avogtil



*

Vi har nå presentert kjernen i avogtil, og vi har konstruert en programteori for prosjektet. I det neste kapittelet skal vi vise hvordan vi har jobbet med denne evalueringen og hvilke spørsmål vi har vært ute etter å besvare. Vi skal også mot slutten av kapittel 2 presentere kommunene som er med i undersøkelsen.

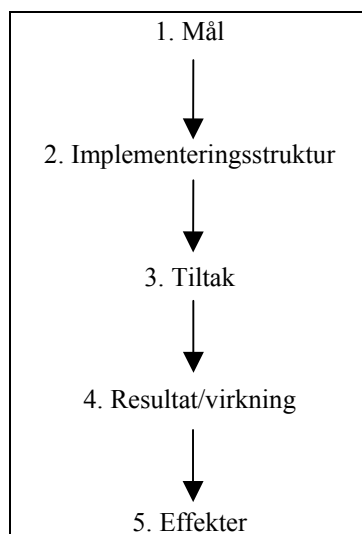
2 Framgangsmåte

Å evaluere et så omfattende og komplekst prosjekt som avogtil betyr at en som forsker må foreta en rekke valg i forhold til hvordan en skal studere prosjektet. Ikke minst må en avgrense området for evalueringen. Med andre ord: En må velge ut noen aspekter en vil fokusere på, da det ikke er mulig å dekke alle sider ved prosjektet. Dette kapittelet gjør rede for de mest sentrale valgene vi har foretatt underveis.

2.1 Evalueringsmodell

Det først vi gjorde, var å bestemme oss for hvilke nivåer eller faser av prosjektet vi skulle konsentrere oss om. For å gjøre dette, tok vi utgangspunkt i følgende modell.

Figur 2: Prosjekt- og evalueringsmodell



Et prosjekt som avogtil kan forstås gjennom en slik modell (delvis hentet fra Hulgård 1998). Prosjektledelsen, her AlkoKutt, startet med et *mål* (1), i dette tilfellet å øke eller opprettholde oppslutningen om alkoholfrie soner og punktavhold. Deretter gjaldt det for AlkoKutt å finne en passende *implementeringsstruktur* (2) for å nå denne målsettingen. Med andre ord: Hvilke institusjoner, organisasjoner og aktører ville være de relevante samarbeidspartene i prosjektet, og på hvilken måte kunne de bidra? Noe forenklet kan vi si at i avogtil valgte AlkoKutt å samarbeide med utvalgte organisasjoner, kommuner og kompetansesentre for å nå det målet de hadde satt seg. Med implementeringsstruktur mener vi også den innsatsen en har lagt ned

eller satt inn i prosjektet, for eksempel penger eller kompetanse. Det tredje nivået reflekterer den aktiviteten eller de *tiltakene* (3) som ble satt i verk for å nå målet. Med andre ord: Hva gjorde man faktisk innenfor rammene av avogtil i de ulike kommunene? På det fjerde nivået finner vi de *resultatene* (4) eller *virkningene* – intenderte eller uintenderte – aktiviteten har medført. Med andre ord: Hva har skjedd som følge av de tiltakene en har gjennomført? Det siste nivået – *effektene* av prosjektet (5) – relaterer seg til det målet som ble satt for prosjektet. Altså, er det slik at oppslutningen om alkoholfrie soner har økt eller i alle fall ikke har gått ned i målgruppa, og har målgruppa fått økt kjennskap til punktavholdsstrategien?

Samtidig som figur 2 viser en prosjektmodell, kan den også bidra til å illustrere hvordan vi har gjennomført denne evalueringen. Arbeidet har i hovedsak vært lagt opp som en *prosessevaluering* som har hatt fokus på nivåene 2, 3 og 4. Metoden legger vekt på betydningen av å fokusere på prosesser i et prosjekts forløp, blant annet for å kunne si noe om hvorfor utfallet – på nivåene 4 og 5 i modellen – ble som det ble (www.forebygging.no). Metoden skiller seg dermed fra det som ofte kalles *effektevaluering*, som innebærer at man som forsker går inn *før* prosjektet starter og gjennomfører en såkalt ”baseline” – en undersøkelse som sier noe om tingenes tilstand ved oppstarten. Deretter gjennomføres det en liknende undersøkelse ved prosjektets slutt, for å se om det har skjedd endringer. Vårt design, på den annen side, innebærer at vi følger prosjektprosessen, og er nært på de beslutningene som tas når de tas (Baklien 2000).

En kompliserende faktor for oss var imidlertid at da evalueringen startet, hadde avogtil allerede vært i gang i to år⁴. Det lot seg derfor ikke gjøre å følge prosessen fra start til mål. Dette hadde konsekvenser for oss på den måten at det ikke var mulig å utarbeide et design for prosessevaluering fullt ut. På den annen side fikk vi tilgang til gode data fra den første perioden. Det lettet arbeidet med å rekonstruere det som hadde skjedd før vi kom inn. Det er likevel en begrensning at vi ikke har hatt anledning til å sammenholde disse dataene med egne observasjoner.

Prosessevaluering vil normalt være en formativ metode (www.forebygging.no). Det vil si at evalueringen er med på å forme tiltaket ved at det går informasjon tilbake til oppdragsgiver og nøkkelaktører under hele prosessen. Vår evaluering har hatt et slikt design. Vi har blant annet utarbeidet en delrapport og et analysenotat som er blitt levert prosjektets ledelse og sentrale aktører underveis. Et annet eksempel på tilbakeføring av resultater er at vi har deltatt på samtlige styringsgruppemøter i avogtil gjennom hele evalueringsperioden. I

⁴ Dette skyldes først og fremst usikkerhet hos AlkoKutt om finansiering av evalueringen.

tillegg har vi hatt innlegg på ulike konferanser og møter i avogtil-regi, der vi har presentert foreløpige observasjoner og funn.

Nivå 5, effektene av prosjektet – det vil si oppslutning om de alkoholfrie sonene og kjennskap til punktavhold i befolkningen – har ikke vært fokusert på i evalueringen. Dette skyldes flere faktorer, men først og fremst at avogtil var et pilotprosjekt der hovedpoenget var å teste en ny modell for lokalt rusforebyggende arbeid. På bakgrunn av dette valgte vi, i samarbeid med oppdragsgiver AlkoKutt, å legge vekt på å studere gjennomføringsprosessen, slik at avogtils prosjektmodell skulle kunne forbedres. Med andre ord var det modellen/prosjektet slik det artet seg i praksis som var det interessante. Ville folk involvere seg? Hvilke var de beste oppleggene for å få dette til? For å finne svar på denne typen spørsmål var det nødvendig med *underveisdata*, ikke kun data om situasjonene *før og etter* prosjektstart.⁵

Vårt mandat har vært at studien skulle kunne gi råd i forhold til hvilke aktiviteter det lokalt bør satses på, hvordan implementeringsstrukturen bør organiseres, og til en viss grad også hvorvidt målsettingen for prosjektet bør endres. Vi tar med andre ord utgangspunkt i nivåene 3 og 4 i figur 2, og spør: Hva er det som har foregått innenfor rammene av avogtil-prosjektet, og hvilke resultater har det fått? Ut fra svarene på disse spørsmålene ser vi på hva slags konsekvenser dette bør få for implementeringsstrukturen (2) og målsettingen (1) dersom en ønsker å videreføre prosjektet.

For å kunne vurdere avogtil-prosjektet slik det har artet seg, og for å kunne evaluere resultatene av det (jf. nivåene 3 og 4), har vi gjennomført en systematisering av det vi mener er de fire mest sentrale elementene i avogtil. Elementene er *aktivitet*, *arenaer*, *involvering* og *institusjonalisering*.

2.2 Aktivitet, arena, involvering og institusjonalisering

Disse fire elementene har vært sentrale aspekter på det lokale nivået, og i tillegg til å gi oss redskaper for å vurdere avogtil i våre seks kommuner, gir analysen også muligheten til å se på variasjonene mellom de ulike kommunene. For å evaluere arbeidet som er gjort med utgangspunkt i disse fire elementene, har vi operert ut fra et sett med *vurderingskriterier* for hvert element. Dette er kriterier vi mener må være på plass for at avogtil kan sies å ha lyktes med målsettingen om å skape en fruktbar modell for forebyggende arbeid med lokalsamfunn

⁵ En annen grunn til at vi gikk bort fra å gjennomføre en effektevaluering var at vi antok at tre år, som det her var snakk om, var for kort tid til å se store endringer når det gjelder holdninger til alkoholbruk. Dessuten var betingelsene for å gjøre en mer eksperimentell effektstudie med før- og ettermålinger ikke til stede i og med at vi startet evalueringen først to år ut i prosjektperioden.

som nedslagsfelt. Disse kriteriene kommer vi tilbake til i kapittel 4, når vi skal analysere de ulike elementene.

Det første elementet er hvilken type *aktivitet* eller tiltak som ble i verk innenfor rammene av avogtil. Dette er det viktig å undersøke fordi prosjektbeskrivelsen må kunne sies å være ambisiøs, men likevel utydelig på hva man på lokalplanet skulle gjennomføre av tiltak. Gjennom å ta ut ”aktivitet” som et eget element, vil vi kunne gi et godt bilde av hva avogtil faktisk har dreid seg om ute i de seks kommunene våre. Det andre elementet i analysen omhandler hvilke *arenaer* avogtil har operert på. Dette er sentralt i forhold til den forståelsen av lokalsamfunnsbasert forebygging som en her legger til grunn. Tanken i prosjektet er at sannsynligheten for at målgruppa endrer holdning eller skal beholde sine positive holdninger til alkoholfrie soner, er større dersom de møter avogtil-budskapet på flere arenaer i lokalsamfunnet. En ønsker å gå ut på bred front. ”Aktivitet” og ”arenaer” behandler nivå 3 i figur 2. Med andre ord: *Hva* har de ulike kommunene foretatt seg i avogtil, og *hvor* har de gjort det?

De to siste sentrale elementene, *involvering* og *institusjonalisering*, er viktige aspekter ved det fjerde nivået i modellen vår, ”resultat/virkning”⁶. ”Involvering” var hele veien et vesentlig element for avogtil, all den tid prosjektbeskrivelsen og tankegangen bak prosjektet bygger på viktigheten av å få folk ”på lag” i arbeidet med å spre tankegangen om alkoholfrie soner og punktavhold. Vi skal i rapporten se på i hvilken grad en har lyktes med dette. Vi skal for eksempel undersøke om det er blitt opprettet nye samarbeidsrelasjoner når det gjelder forebygging i disse kommunene, og hva slags type samarbeid det er snakk om. Som et fjerde element er vi ute etter å se på graden og typen *institusjonalisering* av avogtil-prosjektet, først og fremst innenfor det kommunale apparatet. Det viktigste spørsmålet i den forbindelse er om vi kan si at avogtil har fått en forankring i kommunene som skulle tilsi at vi kan forvente langsiktige resultater av prosjektet.

Ut fra disse analytiske utgangspunktene skal vi nå se på hvilke spørsmål vi har vært ute etter å besvare i evalueringen og hva slags materiale vi har brukt for å finne svar.

2.3 Forskningsspørsmål og datamateriale

Designet vi har jobbet etter har vært *eksplorerende*. Det innebærer at vi har vært fleksible i evalueringsprosessen og åpne for hva som kunne komme til å være relevante områder å

⁶ ”Involvering” er samtidig en sentral del av nivå 2, implementeringsstrukturen, men her er vi opptatt av resultatene av det mobiliseringsarbeidet som er gjort i avogtil, og holder oss på nivå 4.

utforske underveis. Ut fra dette og prosjektmodellen (figur 2) på begynnelsen av dette kapittelet, kan vi utlede følgende hovedforskningsspørsmål for evalueringen:

- a) I hvilken grad ble avogtil det prosjektet som det var lagt opp til i prosjektbeskrivelsen og i andre sentrale planer for prosjektet? Dersom endringer ble gjort underveis, hva skyldtes disse?
- b) I hvilken grad kan vi si at de sentrale elementene *aktivitet, arenabruk, involvering og institusjonalisering* er gjennomført, blitt tatt i bruk og integrert på en tilfredsstillende måte i de seks kommunene vi har studert?
- c) Er det slik at tiltakene og resultatene varierer mellom kommunene?
I så fall: Hvilke faktorer kan bidra til å forklare disse forskjellene? Har det med rammevilkår (som for eksempel økonomi og handlingsrom) for sentrale aktører å gjøre? Eller skyldes forskjellene egenskaper ved lokalsamfunnene prosjektet har operert i?

Hensikten med disse spørsmålene er å kunne forbedre den prosjektmodellen som avogtil er bygget opp rundt. Hva ser ut til å være fruktbare elementer, og hva ser ut til å fungerer mindre tilfredsstillende? For å kunne besvare disse spørsmålene, har vi jobbet med et stort og variert datamateriale.

2.3.1 Datamateriale

Vi bestemte oss tidlig for å jobbe med det man i forskning ofte kaller ”case”, kasus eller tilfeller. Disse casene var pilotkommuner i avogtil. Et sentralt spørsmål var hvor mange kommuner vi skulle inkludere i analysen og, som en konsekvens av dette, hvor dyptpløyende analysen av arbeidet i de enkelte kommunene kunne bli. Vi valgte å legge oss på et mellomnivå. Det vil si at vi har studert 6 av de 11 pilotkommunene i avogtil. Disse seks er Kvam i Hordaland, Lindesnes i Vest-Agder, Namsos i Nord-Trøndelag, Røyken i Buskerud, Vestre Toten i Oppland og Sarpsborg i Østfold. Utvalget av kommuner ble gjort i samarbeid med AlkoKutt, og baserte seg på følgende kriterier: Geografisk spredning, variasjon i kommunestørrelse og i kommunetype. Seks kommuner er såpass mange at vi ikke kunne gjøre feltstudier over lengre tid. Vi valgte derfor å intervju sentrale informanter i hver kommune. I tillegg har vi hatt god bruk av ulike prosjektdokumenter, og har også hatt tilgang til AlkoKutts oversikt over arbeidet i de seks kommunene. Vi har også data fra de andre fem, i og med at vi har deltatt på møter og lest dokumenter og møtereferater fra samlinger der innsatsen i alle kommunene er blitt diskutert. Dette har gjort at vi har kunnet sammenlikne

funn fra våre seks kommuner med informasjon om de andre fem. Datamaterialet vi har benyttet, er:

1. *Dokumenter* som er rapportering fra ulike faser av prosjektet i de enkelte kommuner, samt data som er samlet inn av AlkoKutt som en del av den løpende interne evalueringen de har gjennomført.
2. *Kvalitative intervjuer* med sentrale aktører i prosjektet, spesielt lokale aktører i de seks kommunene. Vi har gjennomført 35 intervjuer med 43 ulike informanter: 2 gruppeintervjuer, 4 intervjuer med 2 informanter, 29 intervjuer med 1 informant. Dette er intervjuer med lokalkontaktene (9, 3 av dem er intervjuet to ganger), AlkoKutts stab (4), medlemmer av arbeidsgruppene (14), og kontaktpersoner ved de kompetansesentrene som har ansvar for våre seks kommuner (4). Vi har også deltatt på og gjort observasjoner ved ulike avogtil-anledninger, som for eksempel på møter med alle lokalkontaktene.
3. *Mini-survey* under Fokusuka 2005 med 299 respondenter.
4. Vi har også gjort bruk av *kvantitative data* og statistikk som kan bidra til å belyse de prosesser studien avdekker.
5. Til slutt har vi data fra *Synovate MMI* sine målinger av endringer i kjennskap til og oppslutning til alkoholfrie soner og punktavhold⁷.

2.4 Kommunene i undersøkelsen

Våre seks kommuner – Kvam, Lindesnes, Namsos, Røyken, Sarpsborg og Vestre Toten – er ulike på flere måter. Som omtalt ovenfor, etterstrebet vi både geografisk spredning, variasjon i kommunestørrelse og i kommunetype da vi valgte ut hvilke kommuner vi skulle se nærmere på i denne studien⁸.

Geografisk er kommunene spredt. Namsos er den nordligste, mens Lindesnes i Vest-Agder er den sydligste. På Østlandet finner vi Sarpsborg, Røyken og Vestre Toten. Reiser vi vestover finner vi Kvam i Hordaland. I forhold til kommunestørrelse (antall innbyggere) skiller Sarpsborg seg ut med sine om lag 49 000 innbyggere. Sarpsborg er én av to kommuner i utvalget der kommunesenteret er en by. Den andre er Namsos, som består av Namsos by og omliggende mindre tettsteder. I den andre enden av spekteret finner vi Lindesnes som består

⁷ En kort oversikt over hovedresultatene fra Synovate MMIs målinger av oppslutning om alkoholfrie soner i avogtils pilotkommuner sammenliknet med resten av landet fins i et vedlegg til denne rapporten.

⁸ De følgende karakteristika ved kommunene er, hvis ikke annet er oppgitt, hentet fra kommunenes egne nettsider og Statistisk sentralbyrå (www.ssb.no/kommuner), samt fra lokalsamfunnsrapportene som ble skrevet i begynnelsen av prosjektperioden i alle kommunene (hentet ut fra www.avogtil.no),.

av en samling tettsteder med til sammen 4 500 innbyggere. Kvam har 8 300 innbyggere, mens mellomstikket når det gjelder antallet innbyggere består av Namsos (13 400), Vestre Toten (12 500) og Røyken (17 000 innbyggere).

Når det gjelder kommunetype, varierer dette noe, og vi skal se nærmere på noen av kommunenes kjennetegn.

2.4.1 Kjennetegn

Røyken

Røyken i Buskerud fylke ligger mellom Oslofjorden og Drammensfjorden. Det er en utpreget pendlerkommune, i og med at det bare er om lag 30 minutter med bil til Oslo og 20 minutter til Drammen. Kommunen har ikke et klart kommunesenter, men består av flere mindre tettsteder. Kanskje er det derfor ikke så overraskende at en ny undersøkelse for kommunen viser at kun 37 prosent av innbyggerne svarer positivt på spørsmål om de har stor tilhørighet til kommunen sammenliknet med til det tettstedet de bor på. Dette er en meget lav andel i forhold til tilsvarende tall fra andre kommuner (Agenda 2005:8). Kommunen er en ”landkommune” med mange muligheter for turer i skog og mark og med rik tilgang på saltvann. Det organiserte fritidstilbudet både for barn og voksne er – som i de aller fleste norske kommuner, og som i alle pilotkommunene – mangfoldig og omfattende.

Røyken er på mange måter delt i to, der den vestre delen relaterer seg til Drammen, mens den østre forholder seg mer til Oslo. Det er kystlinje både på vest- og østsida. Det betyr at det er et rikt båtliv i kommunen og mange muligheter for bading på sommerstid. Kommunen har et variert og mangfoldig organisasjonsliv der hovedaktiviteten er idrett, spesielt fotball.

Kvam

Kvam kommune, eller Kvam herad som det heter lokalt, ligger sentralt i Hordaland, langs nordsida av Hardangerfjorden. De to største tettstedene er Øystese og Norheimsund (kommunesenteret). Om lag halvparten av innbyggerne i kommunen bor i en av disse to tettstedene. Resten bor spredt på små steder som Strandebarm og Ålvik. Sistnevnte er sterkt preget av å være et industrisamfunn, bygd opp rundt hjørnesteinsbedriften Bjølvfossen. Den nærmeste byen er Bergen, og det tar ca. 1 time å kjøre dit med bil. Kvam har likevel lav inn- og utpendling.

I Kvam er det veldig mange frivillige lag og sammenslutninger, for eksempel Kvinne- og familielag, Jeger- og fiskarlag, motorsykelklubb og så videre. Idrettsmiljøet står også

sterkt, og det fins idrettshaller eller -hus på mange av tettstedene. Tradisjonelt var avholdsbevegelsen stor her, men er ikke det nå lenger. Det er mange fritidsbåter i Kvam. Blant annet arrangeres det årlig en trebåtfestival i kommunen.

Namsos

Namsos kommune består av byen Namsos og omkringliggende tettsteder. Innbyggerne bor på fastlandet og på to større øyer med veiforbindelse. Namsos er tradisjonelt sett en sagbruksby, men har utviklet seg til å være en by bygget på servicenæringer. Kommunen er regionsenteret i Namdalen i Nord-Trøndelag fylke, og ligger langs Namsenfjorden. Namsos har alltid vært nært knyttet til fjorden, og det er et stort antall båter i privat eie. Namsenfjorden er derfor et mye benyttet friluftsområde.

Også i Namsos, som i alle kommunene våre, står idretts- og foreningslivet sterkt, og det er mange frivillige organisasjoner i kommunen. Særlig er det et aktivt musikkmiljø og ikke minst vitale idrettslag.

Lindesnes

Lindesnes kommune i Vest-Agder fylke, som blant annet rommer turistattraksjonen Lindesnes fyr, består i dag av tre tidligere kommuner som ble sammenslått i 1962. Tettstedene er Spangereid, Vigmostad og Vigeland. Mange av innbyggerne har i dag en lokal tilhørighet som tilsvarer de gamle kommunegrensene. Kommunesenteret er Vigeland. Kommunen har en 90 km lang kyststripe, hvilket innebærer et yrende båt- og badeliv om sommeren, med et stort innslag av hyttefolk og turister. Nærmeste storby er Kristiansand, om lag 30 minutter unna, mens Mandal ligger bare 15 minutters kjøring unna.

De fleste i Lindesnes kommune jobber i servicenæringen (59,6 prosent), med vekt på privat sektor og offentlige foretak. Mange pendler til Mandal. En hjørnesteinsbedrift er GE Health Care (tidligere Amersham Health), en farmasøytisk bedrift med over 400 arbeidsplasser.

Kommunen har også et aktivt foreningsliv der det største idrettslaget er Giv Akt. Ellers er det kristne foreningsarbeidet stort, for eksempel representert ved KFUK/KFUM.

Sarpsborg

Sarpsborg er en bykommune, og er et knutepunkt for Østfold fylkes infrastruktur. Sarpsborg ligger langs hovedveien til Sverige. Avstand til Fredrikstad er 15 km, Halden 23 km, Moss 30 km, Oslo 100 km, og grensen til Sverige ligger 30 km unna. Det anslås å være ca. 8000 pendlere i kommunen, og halvparten av disse pendler til Fredrikstad. Det er også både

hyppige tog- og bussforbindelser til Oslo, hvilket medfører at en god del mennesker dagpendler til hovedstaden. Ca. 40 000 av kommunens 49 000 innbyggere bor i Sarpsborg tettsted (byområdet). For øvrig er bosettingen fordelt på noen mindre tettsteder og som spredt bosetting. Sarpsborg er en industrikommune, og den største bedriften er Borregaard Fabrikker, som har om lag 1000 ansatte. Det er store og fine friluftsområder rundt byen og en lang kystlinje som medfører mye båtutfart og bading om sommeren.

Også i Sarpsborg står foreningslivet sterkt. Fotball og ishockey er de største idrettene. Utover dette er det blant annet et stort korpsmiljø i kommunen.

Vestre Toten

Vestre Toten kommune er en kombinert landsbruks- og industrikommune i Oppland fylke. Befolkningen bor stort sett spredt. Den nærmeste større byen er Gjøvik, et kvarters kjøretur unna, mens det er 12 mil til Oslo. Gjøvikbanen, som går mellom Oslo og Gjøvik, går gjennom Vestre Toten. Kommunesenteret er Raufoss, og om lag halvparten av kommunens innbyggerne bor her. Raufoss er det eneste industristedet i Vestre Toten. Industriparken på Raufoss er til gjengjeld stor, og huser over 3000 ansatte. Resten av kommunen består av mindre tettsteder og jordbruksområder. Vestre Toten er den eneste av de seks kommunene som ikke har kystlinje, noe som gir denne kommunen en litt annen avogtil-profil enn de andre. For selv om det finnes det en rekke større og mindre innsjøer og tjern, som brukes til bading om sommeren, er det ikke det samme båtlivet som i de andre kommunene.

Vestre Toten preges av et aktivt foreningsliv, det ulike idretter aktiviserer mange barn, unge og voksne. Raufoss idrettslag er mest kjent for fotballaget sitt på herresida, men driver også aktivt innen hopp, håndball og sykling.

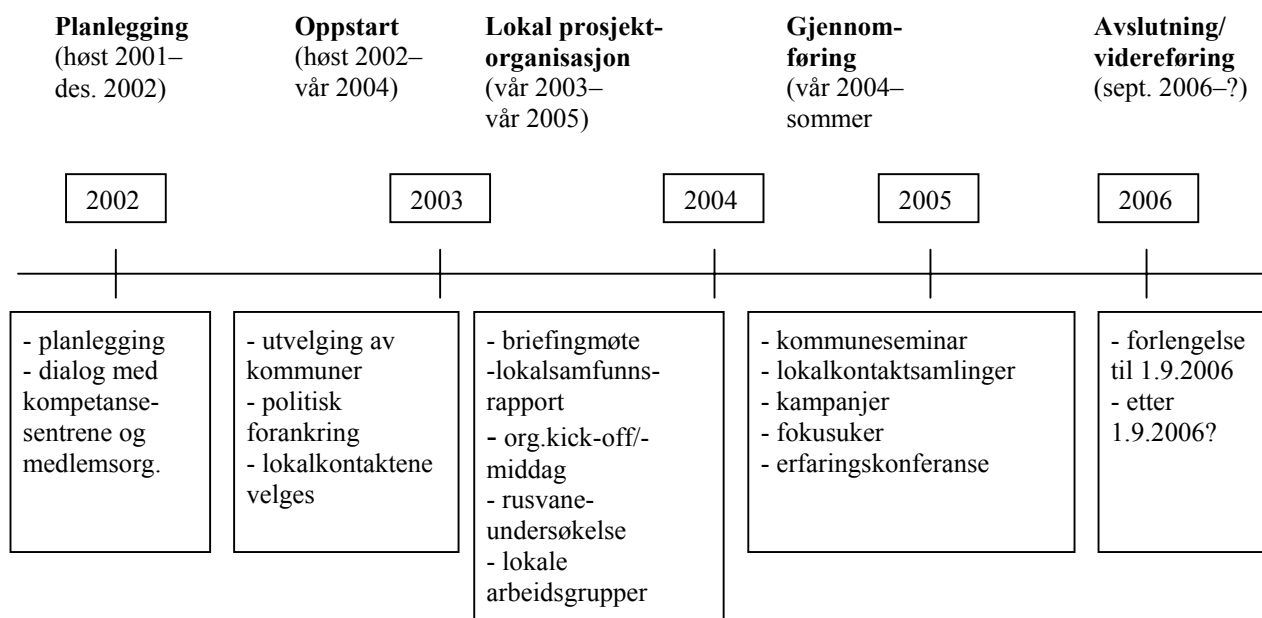
*

Vi har i dette kapittelet beskrevet hvordan vi har arbeidet med vår evaluering av avogtil og vårt teoretiske utgangspunkt. Vi har også presentert de seks kommunene i undersøkelsen. Vi skal bli bedre kjent med dem etter hvert. I det neste kapittelet skal vi imidlertid foreta en rekonstruksjon av prosessen avogtil har vært gjennom fra prosjektet ble planlagt i 2002, og fram til prosjektets offisielle avslutning 01.09.2006.

3 Prosjektprosessen – fra nasjonal planlegging til lokalt kampanjearbeid

Som allerede nevnt, var avogtil et pilotprosjekt der hensikten var – gjennom prøving og feiling – å komme fram til en forbedret prosjektmodell. Dette betyr at AlkoKutt og de andre aktørene endret kurs underveis – i større eller mindre grad – og forsøkte å tilpasse seg endrede prosjektbetingelser og krav fra ulike aktører. I det følgende skal vi forsøke å rekonstruere prosjektet slik det ble konstruert underveis. Vi skal se på hvilke endringer som fant sted innenfor avogtil, og forsøke å forklare hva som avstedkom disse endringene. I denne gjennomgangen behandler vi alle kommunene under ett. Dette betyr at fremstillingen er noe forenkende, men poenget er å si noe om avogtils mer overordnede prosjektprosess.

Slik vi har analysert det, har avogtil vært gjennom fem ulike faser: *Planleggingsfase*, *Oppstartsfase*, *Etablering av lokal prosjektorganisasjon*, *Gjennomføringsfase* og *Avslutning/videreføring*.⁹ Figur 3 er en oversikt over de ulike fasene:



Figur 3: Oversikt over avogtils ulike faser og elementer

⁹ Vår inndeling er *ikke* den samme som inndelingen som er skissert i prosjektbeskrivelsen til avogtil (AlkoKutt 2002:14–21).

I plandokumentene og i det tidlige arbeidet med avogtil så man for seg at pilotkommunene skulle gjennomgå parallelle løp. Dette skjedde imidlertid ikke. Av ulike grunner hadde de ulikt tempo i prosjektarbeidet sitt. Det betyr at avogtil-kommunene har vært gjennom de samme fasene i prosjektet, men på *ulike tidspunkt*. I tillegg hadde de ulike fasene forskjellig varighet fra kommune til kommune.

3.1 Planleggingsfasen

Grovt sett kan vi si at denne fasen strakk seg fra høsten 2001 til desember 2002.

Utgangspunktet for avogtil fins blant annet i den tredje AlkoKutt-periodens (2000–2005) strategidokument, der målet var å jobbe mer inn mot og mobilisere AlkoKutts medlemsorganisasjoner. Det var et mål å bruke dem og medlemmene deres i større grad enn det som hadde vært tilfellet tidligere. Derfor ble det høsten 2001 opprettet ei arbeidsgruppe som skulle jobbe med en skisse til et nytt forebyggingsprosjekt, og i en dialog med styret i AlkoKutt og kompetansesentrene jobbet denne gruppa med å planlegge det som skulle bli avogtil.

Det nye prosjektet var, som vi har beskrevet, basert på ideene om lokalsamfunnsbasert forebygging som siden tidlig på 90-tallet hadde vært populære i teorier om rusforebygging og generell folkehelsestenkning. Ved siden av dette ønsket man også å bruke prosjektet til å samordne og koordinere de ulike aktørene på forebyggingsfeltet i Norge. Planleggerne av avogtil mente at aktørene var dårlig samordnet – både lokalt og nasjonalt. Prosjektet var dermed ment både som en koordinerende instans for forebyggingskreftene i Norge, og som en måte å få sone- og punktavholdstenkningen ut til lokalsamfunn rundt om i Norge på.

På bakgrunn av dette ble det derfor tatt kontakt med aktuelle samarbeidspartnere, for eksempel de regionale kompetansesentrene for rusfeltet. Fem av sju kompetansesentre ønsket å være med i prosjektet. Medlemsorganisasjonene i AlkoKutt skulle også involveres mer, og invitasjoner til organisasjonenes sentralledd ble sendt. 22 av disse meldte seg på, og det ble gjennomført to samlinger der disse var invitert. På det første av disse møtene ble det diskutert hva medlemsorganisasjonene kunne bidra med, og det ble enighet om å starte arbeidet med en såkalt *tiltaks katalog*, en nettbasert oversikt over organisasjonenes tiltak og kampanje- og brosjyremateriell som kunne være aktuelt å ta i bruk i pilotkommunene. Videre ble det bestemt at det skulle være organisasjonenes ansvar å utpeke en sentral kontaktperson for prosjektet, samt å opprette kontakt med sine lokallag i de respektive avogtil-kommunene. Disse lokallagene skulle oppfordres til å ta del i det lokale avogtil-arbeidet, for eksempel gjennom å være med i de lokale arbeidsgruppene (AlkoKutt 2002:13–14).

Om planleggingen av avogtil er det å si at de sentrale aktørene tok utgangspunkt i og bygde videre på eksisterende kunnskap – både forskning og praktiske erfaringer – på forebyggingsfeltet. På den måten er prosjektet kunnskapsbasert. Når det er sagt, er det klart at det her er snakk om utpreget entreprenørskap og innovasjonstenkning, i og med at en var i ferd med å skape et prosjekt som ikke hadde vært prøvd ut i norsk sammenheng tidligere.

3.2 Oppstartsfase

Oppstartsfasen var overlappende i forhold til planleggingsfasen, og foregikk grovt sett fra høsten 2002 til våren 2004. Det var også her en overlapp i forhold til neste fase, alt ettersom hvor i prosjektførsløpet de ulike kommunene befant seg.

3.2.1 Milepæler

Utvelgelse av kommuner og politisk forankring

Etter at det meste av planleggingen var tilbakelagt, var det på tide å begynne å velge ut aktuelle pilotkommuner. Dette ble gjort med hjelp fra de fem kompetansesentrene. Disse skulle ha ansvaret for å følge opp avogtil-kommunene innenfor sine geografiske nedslagsfelt. Etter hvert bestemte AlkoKutt og kompetansesentrene seg for hvilke kommuner som skulle være med, og den første kontakten med dem ble tatt. 11 kommuner ble valgt ut. Disse 11 fikk besøk av daglig leder hos AlkoKutt og det nærliggende kompetansesenteret. Etter dette ble det gjort politiske vedtak i alle kommunestyrene om at deres kommune skulle være med i avogtil. Alle forpliktet seg med dette til å delta i prosjektet ut 2005. Det første politiske vedtaket av denne typen kom i desember 2002.

Valg av lokalkontakt og arbeid med organisasjonene

Etter at den politiske forankringen var på plass, utpekte kommunene hver sin *lokalkontakt*. Dette var en person som allerede var ansatt i kommunen. Lokalkontaktens oppgave var å være lokal prosjektleder for avogtil.

I denne fasen fortsatte man også å jobbe i forhold til avogtil-organisasjonenes (de 22 medlemsorganisasjonene til AlkoKutt) sentrale ledd. For det første for å få opprettet kontakt med lokalleddene i de utvalgte kommunene. For det andre ønsket man at organisasjonene skulle levere bidrag til tiltakskatalogen (se over).

3.2.2 Forsinkelse i oppstartsfasen

I denne fasen startet en diskusjon mellom AlkoKutt og Rusmiddeldirektoratet (nå Sosial- og helsedirektoratet, avdeling rusmidler, (SHdir)). Diskusjonen hadde som utgangspunkt en

forvirring som oppsto rundt Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003–2005 (Sosialdepartementet 2002), og særlig punkt 3.6.2 i denne planen. Her beskrives et pilotprosjekt som er til forveksling likt avogtil, og mange lurte på denne tiden på om det var avogtil som ble beskrevet i denne planen. Det viste det seg etter hvert at det ikke var. Sosial- og helsedirektoratet skulle starte opp sitt eget prosjekt, et prosjekt som etter hvert fikk navnet Regionprosjektet¹⁰. Ifølge AlkoKutt tok det lang tid å få denne avklaringen, noe som forsinket avogtil i oppstarten.

Ved siden av denne uklarheten om Handlingsplanens 3.6.2 foregikk det tidlig i prosjektet også en annen diskusjon mellom sentrale myndigheter og AlkoKutt. Denne dreide seg om økonomisk støtte til AlkoKutt. Det kom en avklaring på dette først våren 2004, hvilket betyr at mye av 2003 og første halvår i 2004 gikk med til å vente på en avklaring fra SHdir om for det første hva Regionprosjektet var, og for det andre den økonomiske situasjonen til AlkoKutt og deres prosjekter. avogtil ble skadelidende på grunn av den usikre økonomiske situasjonen. Mye av forsinkelsen i oppstartsfasen må tillegges denne faktoren, i og med at det innebar at AlkoKutt ikke våget å ansette noen eller sette i gang for mye aktivitet uten å være sikret et minimum av inntekter ved oppstarten. I denne fasen manglet med andre ord den sentrale drivkraften i egenskap av en sterk prosjektleder som var nødvendig for å få prosjektet skikkelig i gang¹¹.

3.3 Etablering av de lokale prosjektorganisasjonene

Denne fasen begynte i de enkelte kommunene når de hadde fått politisk vedtak i kommunestyret på at kommunen skulle være med i avogtil. Fasen varte omtrent fra våren 2003 til våren 2005. Det var sterk overlapp inn i neste fase. Ikke på den måten at én kommune var i flere faser samtidig, men ved at de ulike kommunene befant seg i forskjellige faser.

3.3.1 Milepæler

I etableringsfasen skulle det i alle kommunene gjennomføres en del obligatoriske arrangementer eller milepæler. Aller først skulle det holdes briefingmøte.

Briefingmøte og lokalsamfunnsrapport

I plandokumentene som avogtil bygger på, og i mye av litteraturen rundt lokalsamfunnsbasert forebygging (se for eksempel Skutle 2004), legges det vekt på at før intervensjon tar til, må man ha en oversikt over det lokalsamfunnet man skal gå inn i. Hensikten med dette er å

¹⁰ Se www.forebygging.no/region for mer om dette prosjektet.

¹¹ Her ligger også mye av årsaken til at vårt evalueringsarbeid kom i gang så seint som i januar 2005.

forankre prosjektet bedre og skape gjenkjenning hos målgruppa. Ifølge avogtil-modellen må man altså skaffe seg en oversikt over ulike faktorer som man mener er viktige å ta hensyn til i det lokale forebyggende arbeidet. Framgangsmåten i avogtil for å få tak i denne kunnskapen er *briefingmøtet*. På dette møtet er poenget å kartlegge hvilke arenaer som finnes (private, frivillige, offentlige og kommersielle) i kommunen. Dessuten må struktur og infrastruktur, sosiale normer, stedlig sosialitet, nettverk og kulturer identifiseres. Demografi, historie og kommuneøkonomi er eksempler på andre faktorer en bør få en oversikt over. Det er også viktig å drøfte de kommunale strategier, planer og tiltak for rusforebygging som allerede finnes, samt materiale om rusvaner i befolkningen (AlkoKutt 2002:17).

Til stede på disse møtene, som ble gjennomført i samtlige 11 kommuner, var – foruten to representanter fra AlkoKutt og en representant for det nærmeste kompetansesenteret – som oftest enhetslederne i kommunen (for skole, sosialtjenesten, kultur, helse, barnevern), politiet, rådmann og ordfører. I tillegg til å kartlegge lokalsamfunnet, skulle møtet også være med på å legge til rette for tverrsektoriell samhandling og skape legitimitet for prosjektet i kommunens ulike sektorer.

Informasjonen som kom fram på disse møtene ble samlet i *lokalsamfunnsrapporter*. Det var en ansatt hos AlkoKutt som hadde ansvaret for å føre rapportene i pennen, mens lokalkontaktene skulle godkjenne innholdet. Mange steder var dette en langsom prosess, blant annet fordi enkelte av deltakerne ikke ville at det de hadde sagt på møtet skulle være offentlig. Løsningen på dette var at man lagde én offisiell og én uoffisiell rapport. Den offisielle inneholdt det alle møtedeltakerne var komfortable med at ble offentliggjort. Den uoffisielle inneholdt i tillegg det de ønsket å unndra offentligheten, og forble et internt dokument.

Briefingmøtene fant sted fra mars 2003 til april 2004 i de 11 kommunene, og ble ofte holdt samme dag som de såkalte *organisasjonskick-off-møtene* (seinere *organisasjonsmiddagene*).

Organisasjonskick-off/organisasjonsmiddag

Et viktig element i avogtil var, som vi allerede har vært inne på, å involvere såkalt ”tredje sektor”, det vil si frivillige aktører. Man ønsket derfor tidlig å invitere lag og foreninger i kommunene til å ta del i dette ”felles løftet for alkoholfrie soner”. I begynnelsen av denne fasen inviterte dermed AlkoKutt og lokalkontaktene lokallagene fra AlkoKutts medlemsorganisasjoner til møte om avogtil. Etter hvert skiftet de imidlertid strategi fordi oppmøtet var dårlig på disse møtene. I stedet inviterte de til *middag* (i prosjektdokumentene omtalt som *organisasjonsmiddag*), der deltakerne var personer som man lokalt kjente til var

engasjerte organisasjonsfolk med store nettverk. Nå søkte man altså engasjerte nøkkelpersoner, ikke organisasjoner. Å invitere enkeltpersoner på denne måten viste seg å være en bedre strategi enn de opprinnelige åpne organisasjonsmøtene. Nesten alle de inviterte møtte til middagsavtalen, og mange av disse nøkkelpersonene ble også med i de lokale arbeidsgruppene. De som ikke gjorde det, ble samlet i databasen som skulle benyttes for å organisere et stort nettverk av avogtil-engasjerte.

Lokal arbeidsgruppe

Etter at briefingmøtet var gjennomført, var neste steg å etablere den lokale *arbeidsgruppa*. Det var lokalkontakten, i samarbeid med sitt kompetansesenter, AlkoKutt og andre kommunale støttespillere, som opprettet denne gruppa. Det var også lokalkontaktens oppgave å lede gruppene i hele prosjektperioden. Arbeidsgruppa hadde et mandat der dens oppgaver var beskrevet. Den skulle blant annet sikre at det ble gjennomført tiltak på de ulike arenaene i henhold til prosjektets formål. Videre står det at

arbeidsgruppa skal være en støtte for lokalkontakten i å gjennomføre avogtil-prosjektet. Arbeidsgruppas sammensetning skal sikre kontakt til nettverket av alle arenaer i prosjektet (...), og bestå av representanter fra ulike samarbeidsparter.

Det første lokale arbeidsgruppemøtet fant sted i september 2003, i Sarpsborg. Den siste arbeidsgruppa kom i gang i mars 2005, i Lyngdal, hvilket viser at det her er stor spredning på kommunene.

3.3.2 Forsinkelse i etablering av de lokale prosjektorganisasjonene

Ser vi prosjektførsløpet i forhold til hvordan det var planlagt, skulle alle briefingmøtene vært holdt og lokale nettverk skulle vært etablert innen utgangen av 2003. På dette tidspunkt var imidlertid bare omtrent halvparten av briefingmøtene unnagjort. Videre skulle alle lokale arbeidsgrupper etter planen være etablert innen utgangen av 2003, mens det i realiteten bare var 2 av 11 kommuner som hadde operative arbeidsgrupper på dette tidspunktet. En del av disse forsinkelsene må forstås som et etterslep fra forsinkelsene i oppstartsfasen, men det var også andre forhold som skapte forsinkelsene. Uansett innebar forskyvelsene at kommunene kom inn i den neste fasen på ulike tidspunkt. Dette ga en ekstra utfordring for AlkoKutt som hadde planlagt at kommunene skulle gå gjennom parallelle løp. Særlig var dette viktig med tanke på de koordinerte kampanjene som skulle gjennomføres i det vi har kalt gjennomføringsfasen.

3.4 Gjennomføringsfase

3.4.1 Milepæler

I denne fasen – som pågikk fram til prosjektets offisielle slutt 01.09.2006 – satte man i gang med den lokale og nasjonale gjennomføringen av kampanjene og de ulike tiltakene. Fasen hadde flere milepæler. Den første av dem var kommuneseminar.

Kommuneseminar

Dette seminaret var det offisielle startskuddet for prosjektet i kommunene. Til dette seminaret ble sentrale aktører i de respektive kommunene invitert; lokalt næringsliv, offentlige etater, lokalpolitikere og frivillige organisasjoner. Kommuneseminarene skulle være informasjonsmøter med sentrale aktører fra ulike arenaer i lokalsamfunnet. Poenget var å gi deltakerne motivasjon til å bidra, til å se muligheter og til å finne sin rolle i prosjektet. Videre ønsket man at seminarene skulle gi økt kunnskap og felles grunnlag for arbeidet, og at det skulle skapes et fellesskap rundt arbeidet med alkoholfrie soner. Ett av målene med kvelden var også, ifølge prosjektdokumentene, å etablere nettverk av potensielle avogtil-aktører, det vil si folk som kunne ta del i tiltakene lokalt i avogtil på ulike måter. Det ble samlet inn navn og adresser som lokalkontaktene og AlkoKutt skulle bruke videre i prosjektet. Seminarene ble som oftest åpnet av ordførerne i de ulike kommunene. Det første seminaret ble arrangert i mars 2004, det siste i mai 2005.

Programmet for seminarene varierte litt fra kommune til kommune, men på de fleste holdt AlkoKutt en presentasjon av avogtil-prosjektet, og lokalsamfunnsrapporten ble også lagt fram i de kommunene der den var ferdig. Videre var det lagt opp til gruppearbeid og idémyldring med utgangspunkt i de alkoholfrie sonene. Det var også kulturelle innslag de fleste steder, samt noe å spise og drikke. Det ble skrevet rapporter fra seminarene.

Kampanjer

Underveis i hele denne perioden hadde AlkoKutt nasjonale kampanjer som avogtil-kommunene fikk tilbud om å være med på. Siden de første kommuneseminarene ble gjennomført først på våren i 2004, var det sommerkampanjen 2004 som var den første kampanjen det var realistisk at kommunene kunne være med på. Denne kampanjen, med fokus på båt- og badeliv, ble dermed den første store aktivitetsperioden i avogtil.

I prosjektbeskrivelsen står det at en ”viktig milepæl er en årlig konsentrert tiltaksperiode med spesielt fokus på et tema” (AlkoKutt 2002:20). Planen var at kommunene selv skulle velge når de skulle ha sine *fokusuker* og hva slags tema de skulle dreie seg om.

Underveis i prosjektet ble det imidlertid bestemt at dette skulle samkjøres. Dette innebar at det skulle arrangeres én felles kampanjeuke, der kommunene lokalt og AlkoKutt sentralt skulle fokusere på det samme temaet. Vi skal gå nærmere inn på disse kampanjene litt seinere i rapporten. Foreløpig konsentrerer vi oss om kronologien.

3.4.2 Frustrasjons- og forventningskrise

Tidlig i gjennomføringsfasen – særlig rett før og i en periode etter kommuneseminarene – kom det til overflaten en frustrasjons- og forventningskrise i forholdet mellom noen av lokalkontaktene og AlkoKutt med kompetansesentrene som mellomliggende kanal.

Frustrasjonen viste seg å ha å gjøre med blant annet uklarheter om ansvarsfordelingen i avogtil.

Hvem har ansvar for hva?

Slik prosjektet var planlagt, skulle det i avogtil-arbeidet skje et skifte i lokalt prosjektansvar mellom briefingmøtet og kommuneseminarer. Inntil da hadde AlkoKutt sendt ut ”bestillinger” til kommunene, og satt dem i gang. Foran kommuneseminarer skulle altså dette endre seg, og seminarer skulle være det første arrangementet som den lokale arbeidsgruppa skulle stå for på egen hånd. På dette tidspunktet var det dermed tenkt at AlkoKutt skulle trekke seg litt tilbake og overlate styringen til den lokale arbeidsgruppa. Vi kan på mange måter betegne dette som en fra AlkoKutts side intendert overgang i prosjektet fra en top-down-tilnærming til en mer nedenfra-styrt prosess, bottom-up. Imidlertid viste det seg at denne ”ansvarsoverføringen” ikke gikk helt problemfritt for en del av kommunene. Eller, sagt på en annen måte, det ser ut til at AlkoKutt på den ene sida og lokalkontaktene og arbeidsgruppene på den andre ikke hadde en felles forståelse av hva de ulike aktørene skulle ha ansvar for. Dette resulterte i at kommunene ble sittende mye å vente på ”oppdrag” fra AlkoKutt, mens AlkoKutt ventet på at de lokale arbeidsgruppene og lokalkontaktene skulle ta initiativ. Dette skapte forsinkelser i disse kommunene.

Flere av lokalkontaktene fortalte oss at de var usikre på hva de skulle eller kunne gjøre på egen hånd i denne perioden. Kompetansesentrene oppfattet også at lokalkontaktene var usikre på hva deres rolle skulle være. En kompetansesenteransatt fortalte oss følgende

[Lokalkontaktene] hadde for det første problemer med å rekruttere hvem som skulle sitte i arbeidsgruppa. Og når de hadde fått til det, så var det mer sånn; hva skal vi gjøre nå? Jeg tror de følte at de hadde fått et stort ansvar og for uklare oppgaver. De visste ikke helt hva de skulle gjøre.

I forhold til frustrasjonen ute blant lokalkontaktene er det viktig å påpeke at kommunene ikke var synkrone her. Med andre ord: De hadde ikke kommet like langt i prosjektprosessene sine. Dette betyr at det var mer frustrasjon blant de første kommunene enn blant de som kom etter. Når det gjelder for eksempel kommuneseminarene, innebærer dette at de første til å arrangere disse gikk opp stien for de som kom etter.

Ting tar tid

I intervjuer med oss har flere av lokalkontaktene fortalt at de opplevde det som frustrerende at det tok lang tid å skrive ferdig lokalsamfunnsrapportene. Disse skulle ha kommet en stund etter briefingmøtet, men det tok lenger tid. Det var flere grunner til det, for eksempel økonomi- og personalutfordringer hos AlkoKutt. Andre ganger tok det lang tid å få den godkjent av kommunene. At det tok lang tid å få denne rapporten ferdig, var uheldig, blant annet fordi mye av det lokale arbeidet skulle bygges på innholdet i denne rapporten, for eksempel hvilke arenaer man skulle fokusere på i de respektive lokalsamfunnene. Dessuten, når det tok lang tid etter at briefingmøtene var holdt før disse rapportene var ferdigstilt, mistet en litt av initiativet og inspirasjonen som hadde kommet ut av disse møtene.

Et annet forhold som tok tid, var å få på plass det "elektroniske nettverket" med kontakter og adresser og e-poster på aktuelle samarbeidsparter i de ulike kommunene. Årsakene til dette var blant annet tekniske utfordringer med en e-postløsning sentralt hos AlkoKutt, samt sein tilbakemelding fra en del av kommunene og organisasjonene som skulle kvalitetssikre navnelistene. Uansett gjorde dette at det mange steder tok halvannet år eller mer før mange av nøkkelpersonene som var registrert blant annet på kommuneseminarene og organisasjonsmiddagene, ble kontaktet igjen. På bakgrunn av dette er det sannsynlig at det engasjementet de kanskje hadde rett etter middagen eller seminaret ikke lenger var til stede såpass lang tid etter. Så langt vi kan forstå, kom aldri dette nettverket og denne nettverkløsningen i bruk slik det var tenkt. Dette kan ha fått negative konsekvenser for resultatene av involveringsarbeidet som er gjort ute i kommunene. Dette skal vi se på etter hvert.

*

Etter hvert ble disse innkjøringsproblemene ryddet av veien, og de involverte prosjektaktørene på alle nivåer fikk en bedre forståelse av sine roller. Disse første månedene i prosjektet – fram til begynnelsen av gjennomføringsfasen – var imidlertid med på å forme

prosjektet, og gjennom prøving og feiling, usikkerhet og diskusjoner, ble avogtil-prosjektet på mange måter annerledes enn man hadde sett for seg i planleggingsfasen. I det følgende kapittelet skal vi gå inn på en analyse og en vurdering av avogtil-arbeidet i de seks kommunene.

4 Tiltak og resultater

Dette kapittelet er en vurdering av *tiltakene* og *resultatene* av avogtil, altså det tredje og fjerde nivået i evalueringsmodellen vår (se figur 2 i kapittel 2). Vi spør: Hva er blitt gjort innenfor rammene av avogtil i de seks kommunene ”våre”, og hvilke resultater/virkninger kan vi se at det har hatt? Hensikten med dette er først og fremst å se hva som er kommet ut av avogtil sammenliknet med de planene en hadde i starten. Videre ønsker vi å studere variasjonene og likhetene mellom kommunene i hvordan avogtil er blitt gjennomført og virkningene av dette. For å gjøre dette skal vi ta utgangspunkt i de fire sentrale elementene vi presenterte i kapittel 2. Spørsmål som vi skal forsøke å besvare, er:

1. Hva slags type *aktivitet* eller tiltak ble gjennomført i kommunene, og hva er omfanget av disse tiltakene?
2. I hvilken grad klarte kommunene å ta i bruk et mangfold av *arenaer* i avogtil-arbeidet?
3. Var det et tilfredsstillende omfang av *involverte* aktører i kommunene, og hva slags involvering var det snakk om?
4. I hvilken grad skal avogtil videreføres, og er avogtil så *institusjonalisert* eller integrert i for eksempel kommunale planer at det er sannsynlig at prosjektet vil få resultater utover den planlagte prosjektperioden?

4.1 Aktivitet: Kampanjevirkksomhet

Som nevnt har vi utarbeidet et sett med *vurderingskriterier* til hvert av de fire elementene. Kriteriene vi har satt opp for å vurdere *aktiviteten* som er gjennomført, er *omfang*, *mangfold*, *treffsikkerhet* og *kontinuitet*. De to første har med volumet av aktivitetene eller tiltakene å gjøre og hvor varierte de var. Bakgrunnen for at vi opererer med disse to kriteriene i analysen, er at vi mener at i forhold til intensjonen bak avogtil om å treffe ei stor og variert målgruppe – alle voksne innenfor hver kommune – bør det ha blitt gjennomført et visst volum av aktiviteter. Aktivitetene bør også utgjøre et mangfold for å kunne treffe flest mulig.

Videre skal vi vurdere hvor treffsikker aktiviteten var i forhold til målgruppa og i forhold til målsettinga for prosjektet. Når det gjelder kontinuitet, er det slik at repetisjon av

budskapet på en systematisk måte er viktig for å kunne påvirke folks holdninger. Her ser vi dermed på hvorvidt det var en kontinuitet i det arbeidet som ble gjort.

4.1.1 Noe ensidig aktivitet, men stor treffsikkerhet

I de kommende avsnittene skal vi først og fremst se på kommunene samlet, men kommer også til å kommentere variasjonene mellom kommunene.

Omfang og mangfold

Vår undersøkelse og oversikten over aktiviteten i kommunene som AlkoKutt har samlet inn, viser at tiltakene i hovedsak dreide seg om å gjennomføre lokalt tilpasset kampanjevirkosomhet. Dette innebar å i større eller mindre grad gjennomføre standaktiviteter på lokale tilstelninger som for eksempel markeder, festivaler eller konserter. I tillegg utførte også alle kommunene det vi kan kalle oppsøkende informasjonsvirkosomhet. Det vil si at lokale representanter fra avogtil reiste rundt til lokale arenaer, som for eksempel badestrender og båthavner, for å henge opp plakater, dele ut materiell og snakke med målgruppa. En annen del av denne virkosomheten var mediearbeid, det vil si å bruke lokale aviser og radio- og tv-kanaler som en kommunikasjonskanal ut til målgruppa.

På bakgrunn av dette mener vi at dersom vi ser de seks kommunene under ett, og setter aktiviteten som ble gjennomført opp mot intensjonene i prosjektbeskrivelsen, hadde avogtil-prosjektets tiltak et begrenset *omfang* og var lite *mangfoldig*. Med dette mener vi at mengden og typen aktiviteter som ble satt i gang innenfor rammen av avogtil, tatt i betraktning at det lokale prosjektarbeidet varte i over 2,5 år, ikke var så stor eller så variert som forventet ut fra planene for prosjektet. Noe av årsaken til dette er at de tilsluttede organisasjonene på nasjonalt nivå ikke i tilstrekkelig grad bidro til den omtalte tiltakskatalogen, og at det ble bestemt at denne ikke skulle ferdigstilles. Det var, slik vi ser det, gode grunner til å legge denne katalogen på is, all den tid ressursene, i form av tid og medarbeidere, som ble brukt for å lage denne, ble tatt fra det andre prosjektarbeidet. Likevel fikk det naturligvis konsekvenser at denne falt bort. Først og fremst at de lokale prosjektorganisasjonene hadde få konkrete ferdiglagede tiltak – i form av for eksempel skolebaserte rusforebyggende prosjekter – å gjennomføre lokalt¹². Dette førte i sin tur til at de lokale aktivitetene i større eller mindre grad ble gjennomført med utgangspunkt i AlkoKutts kampanjer, og i hovedsak var lokale tilpasninger av disse nasjonale kampanjeoppleggene. Når

¹² Unntakene her er de to AlkoKutt-prosjektene ”Klar for nye mål” og ”Rusprat” som er blitt distribuert i enkelte kommuner.

det er sagt, vil vi understreke at det er unntak her. I kommuner der en jobbet mer med nettverk og involvering av flere aktører lokalt, og der en ved siden av rene kampanjefremstøt, også hadde for eksempel foreldremøter på skoler og i barnehager, var tiltakene mer variert.

Til tross for slike lokale variasjoner, er det likevel slik at i all hovedsak har aktiviteten vært ensidig – altså at det stort sett har dreid seg om å gjennomføre kampanjer – i alle kommunene. Variasjonen mellom kommunen i forhold til aktivitet dreier seg dermed ikke om hva slags type tiltak de har satt i gang, men om omfanget av dem og graden av kontinuitet. Tabell 1 er en oversikt over hvilke kampanjer de ulike kommunene deltok i. Her blir de lokale variasjonene i aktivitetsomfang tydelige.

Tabell 1: Kampanjedeltakelse i de seks kommunene

	Kvam	Lindenes	Namsos	Røyken	Sarpsborg	Vestre Toten	Til sammen
Båt- og badeliv 04 (juni/juli)			X	X	X	X	4
Fokusuka 04 (nov)	X		X	X	X	X	5
Julekampanje 04	X			X	X	X	4
Klar for sjøen + Sommerkampanje (barn og ungdom) 05 (juni/juli)	X	X	X	X	X	X	6
Fokusuka 05 (nov.)	X	X	X	X	X	X	6
Julekampanje 05		X		X	X	X	4
Klar for sjøen 06 (juni/juli)	X		X		X	X	4
Til sammen	5	3	5	6	7	7	

Ser vi på omfang, er Sarpsborg og Vestre Toten de to kommune som har deltatt i alle sju kampanjene. Lindesnes har deltatt i tre. Deretter kommer Kvam og Namsos med fem og Røyken med seks. Årsaken til denne variasjonen finnes i ulike forhold, men som oftest når kommuner har takket nei til kampanjer, har det hatt sin årsak i mangel på kapasitet hos lokalkontakten eller arbeidsgruppa. Når det gjelder Lindesnes, deltok ikke de i de tre første kampanjene i 2004 fordi de ikke hadde kommet i gang med prosjektet ennå.

Kommuneseminalet ble her arrangert i desember 2004.

Graden av omfang lokalt kan vi også se ved å se på fordelingen av medieoppslag mellom kommunene i tabell 2¹³.

Tabell 2: Oversikt over medieoppslag i de seks kommunene

Kommuner	Saker	Kronikk/spalte/ leserinnelegg	Annonse(serier)	Til sammen
Kvam	2	3	3	8
Lindesnes	2			2
Namsos	7			7
Røyken	13			13
Sarpsborg	13		1	14
Vestre Toten	10	5	1	16
Til sammen	47	8	5	60

Her er det en vesentlig forskjell mellom kommunene, der Vestre Toten er den kommunen som har fått flest oppslag (16). Ti saker solgte de inn, og de fikk fem leserinnlegg eller kronikker på trykk samt en annonseserie. Røyken og Sarpsborg har fått flest saker inn i lokale medier. Lindesnes har fått færrest oppslag. Det siste har dels sin forklaring i at Lindesnes har deltatt i færre kampanjer enn de andre, og dermed har hatt færre ”historier å selge”. Utover dette er det klart at kommunene med mange oppslag fokuserte ekstra på mediarbeid, og fikk etter hvert gode rutiner på dette arbeidet. Dette ga altså gode resultater. Variasjonene her har selvfølgelig også å gjøre med den vinklingen man lokalt valgte på avogtil-arbeidet og hvilke egenskaper og ønsker arbeidsgrupped medlemmene og lokalkontaktene hadde. I Namsos mente de at lokalavisa i for stor grad var opptatt av ”skadene” etter at de har skjedd, ikke mens de ble forebygget, for å si det på den måten. Det er altså mange faktorer som spiller inn her.

Oversikten over medieoppslag viser at tre av kommunene lagde annonseserier for å promotere avogtil-budskapet lokalt. Disse var enten karikaturtegninger eller små reklameannonser i avisa med avogtil-budskap. Særlig utviste Kvam en spesiell kreativitet her. Blant annet lagde de i Fokusuka 2005 en serie plakater med lokale kjendiser for å treffe ulike målgrupper. Plakatene ble også brukt som annonser i avisa. Hvorfor arbeidet fikk denne medievinklingen i Kvam og ikke i samme grad i de andre kommunene, handler nok om en spesielt fruktbar sammensetning i arbeidsgruppa når det gjelder å komme opp med kreative løsninger som ikke krever så store ressurser, verken kostnads- eller personellmessig.

Når det gjelder de to fokusukene, som var store satsinger både lokalt i pilotkommunene og på nasjonalt nivå gjennom AlkoKutts nasjonale mediekampanjer, er vår vurdering at de lokale oppleggene korresponderte svært godt med den nasjonale aktiviteten.

¹³ Oversikten gir et godt bilde av resultatene av mediarbeidet i kommunene, selv om det kan være enkeltoppslag vi ikke har registrert hos oss.

Med andre ord er disse ukene gode eksempler på den i prosjektbeskrivelsen intenderte koordineringen mellom ”nasjonale og lokale strategier”. Til tross for dette, mener vi likevel at det er grunn til å peke på at aktiviteten generelt sett i alle seks kommunene, og for hele perioden, hadde et for ensidig kampanjefokus, der utdeling av materiell og standvirksomhet utgjorde brorparten av tiltakene. I enkelte kommuner var aktiviteten stort sett begrenset til plakatopphenging og utplassering av materiell, hvilket reduserte betydningen av nettverk og ansikt-til-ansikt-påvirkning til et minimum.

Kontinuitet

Når vi vurderer aktiviteten i forhold til vurderingskriteriet kontinuitet, er bildet nyansert. På den ene siden ser vi at arbeidet lokalt i mange av kommunene hadde lange dødperioder mellom kampanjene. Det vitner om lav kontinuitet. På den annen side kan vi si at prosjektet hadde stor kontinuitet i noen kommuner på den måten at flere av kampanjene ble repetert til samme tid hvert år. Ett eksempel er sommerkampanjen rundt båt- og badeliv. I forhold til lokale variasjoner kan vi si det slik at de kommunene som deltok i flest kampanjer også er kommunene med høyest kontinuitet. Dette har først og fremst sin årsak i at en i disse kommunene jobbet jevnt og trutt, og skaffet seg et kampanjenettverk som ble holdt varmt fra kampanje til kampanje. En fikk her rutiner rundt kampanjearbeidet som i neste omgang sørget for en god kontinuitet i arbeidet. Dette ser vi på at kampanjene ble gjentatt flere år på rad i disse kommunene, spesielt i Røyken, Vestre Toren og Sarpsborg. Dette dreier seg både om at arbeidsgruppene hadde møter på jevn basis, og at lokalkontakten maktet å holde tak i prosjektet over tid.

Treffsikkerhet

Med dette kriteriet er vi ute etter å se hvorvidt en med prosjektarbeidet kan sies å ha truffet målgruppa. Det er imidlertid to forhold som gjør det utfordrende for oss å vurdere dette. For det første er målgruppa diffus. Med dette mener vi at selv om ”alle voksne” i kommunene er definert som målgruppe, varierer likevel denne gruppa med hvilke soner som er i fokus. Målgruppa når temaet er graviditet er ikke nødvendigvis den samme som når det er sorg og depresjoner. Derfor er det vanskelig å vurdere treffsikkerheten, fordi den ideelt sett må analyseres for hver enkelt aktivitet. Dette fører oss over i den andre utfordringen: At å vurdere treffsikkerheten for enkelttiltak som er gjennomført i alle de seks kommunene ville kreve mer ressurser og tid enn det vi har hatt til rådighet. Vi har imidlertid gjennomført én slik studie, en spørreskjemaundersøkelse i Fokusuka 2005.

Undersøkelsen ble utført blant deltakerne på ulike arrangementer i seks kommuner; Sarpsborg, Røyken, Namsos og Vestre Toten blant våre seks, samt i Fyllingsdalen og Lyngdal av de resterende fem. Arrangementene var tre seminarer med forskningssjef ved IRIS (tidligere Rogalandsforskning), Sverre Nesvåg, AKAN-kurs etter et standard AKAN-opplegg, samt personalmøter med AKAN-kontakt/verneombud i bedrifter og kommunale virksomhetsområder¹⁴. Tabell 3 er en oversikt over arrangementer og antall respondenter. 299 respondenter besvarte skjemaet vårt¹⁵.

Tabell 3: Oversikt over arrangementer og respondenter i Fokusuke-undersøkelsen, 2005

Kommuner	Antall respondenter per arrangement			Ant. Respondenter
	AKAN-kurs	Nesvåg-seminar	Personalmøter	
Sarpsborg		56	49	105
Røyken		36		36
Vestre Toten	27	27		54
Namsos	20			20
Lyngdal	33			33
Fyllingsdalen	51			51
Til sammen	131	119	49	299

I undersøkelsen var vi opptatt av å få svar på tre forhold:

- Om deltakerne opplevde at arrangementet var interessant.
- Om deltakerne opplevde at arrangementet var aktuelt/relevant for dem.
- Om deltakerne trodde at de kom til å snakke med noen om det de hadde vært med på.

I forhold til a) syntes 50,5 prosent at opplegget de hadde vært med på – enten det var et seminar med Sverre Nesvåg, et AKAN-kurs eller et personalmøte – var meget interessant. 47,5 prosent svarte at det var interessant. Det innebærer at til sammen 98,8 prosent syntes at opplegget var interessant eller meget interessant. 1,7 prosent syntes ikke det var så interessant.

Ser vi på b), viser undersøkelsen at 31,8 prosent opplevde at opplegget var svært aktuelt/relevant for dem. 47,2 prosent mente det var aktuelt. Til sammen gir det en prosentandel på nesten 80 som syntes det de hadde vært med på var svært aktuelt eller aktuelt for dem. 17,1 prosent mente det ikke var så aktuelt, mens 3 prosent mente opplegget var uaktuelt for dem.

Svarene på disse to første spørsmålene gir svært positive resultater sett fra arrangørenes side. Vi mener dette betyr at disse arrangementene traff målgruppa på en god

¹⁴ AKAN – Arbeidslivets kompetansesenter for rus- og avhengighetsproblematikk – er en av de sentrale samarbeidsorganisasjonene til AlkoKutt, og en av de 22 organisasjonene som står bak avogtil.

¹⁵ Her var svarprosenten høy, i og med respondentene fylte ut skjemaene i løpet av selve arrangementet, og i og med at enten vi selv eller andre var tilstede på arrangementene og delte ut og tok imot spørreskjemaene.

måte. Særlig resultatene på spørsmål b) indikerer stor treffsikkerhet på disse arrangementene, i og med at temaene som ble tatt opp ble opplevd som relevante for et stort flertall av deltakerne.

Det neste spørsmålet, c), sier noe om hvorvidt deltakerne trodde de kom til å diskutere temaet videre i andre fora, altså om opplegget kan antas å ha mer langsiktig resultater ved at problematikken holdes varm lenger og av flere. Spørsmålet respondentene fikk, var om de trodde at de kom til å diskutere det de hadde vært med på med enten vennene sine og/eller kollegaene sine og/eller noen i familien. 39,1 prosent trodde, idet de gikk ut fra arrangementet, at de kom til å snakke med vennene sine om dette, 89,6 prosent med kollegaer og 48,8 prosent med noen i familien¹⁶. 10 svarte blankt, altså at de ikke trodde de kom til å snakke med noen.¹⁷ Dette er meget positive resultater. At nesten 90 prosent av deltakerne mente at de kom til å snakke med kollegaer om dette, er oppsiktsvekkende. Det gjør det sannsynlig at opplegget de var med på, får virkninger på de respektive arbeidsplassene utover denne dagen og blant flere enn de som var til stede. Andelen som mente at de kom til å snakke med noen i familien og med venner, er også høy, tatt i betraktning at opplegget var jobbrelatert, og ikke fritids- eller familierelevant. Dette innebærer at man gjennom disse arrangementene sannsynligvis har løftet temaet inn på flere arenaer enn det man i utgangspunktet hadde som målsetting, altså at arrangementet fikk et større omfang enn forventet. Dette betyr sannsynligvis at mange flere enn de 299 deltakere (antallet respondenter i vår undersøkelse) ble eksponert for kampanjebudskapet som følge av disse arrangementene.

Forskjellene mellom de ulike kommunene på de tre spørsmålene er ikke store. Det er gjennomgående positive tall for alle de seks kommunene i undersøkelsen. På bakgrunn av denne undersøkelsen mener vi det derfor er grunnlag for å si at oppleggene denne uka ser ut til å ha vært vellykkete i forhold til både treffsikkerhet og omfang. Vi skal selvfølgelig være varsomme med å trekke for store konklusjoner ut fra dette lille materialet. Undersøkelsen gir sånn sett kun et visst inntrykk av mottakelsen arrangementene og tematikken fikk denne uka. Videre er det også viktig å være klar over at respondentene ikke kan sies å være representative for hele befolkningen i de kommunene dette gjelder. Det er heller slik at deltakerne på disse arrangementene er ei selektert gruppe med et visst kjennskap til temaet det her er snakk om. Ifølge våre tall hørte om lag 60 prosent om arrangementet via jobben og meldte seg frivillig til

¹⁶ Her er flere svar mulig, så prosenttallene går ikke opp i 100.

¹⁷ Det er mulig at vi her kan ha laget prosentandelene kunstig høye ved å ikke ha et svaralternativ for at de ikke trodde de kom til å snakke med noen. Noe som imidlertid taler mot dette, er at den andelen som ikke svarte på spørsmålet, er såpass høy. Det kan tyde på at de har tolket det som om at de ikke skulle settes noen kryss dersom de mente at de ikke kom til å snakke med noen.

å delta. 34 prosent sier de var der gjennom jobben og "ikke hadde noe valg" i forhold til om de ville delta eller ikke.¹⁸ I den grad vi kan anta at de som deltok frivillig, gjorde det fordi de var interessert i temaet, er det slik at flertallet kan sies å ha vært "vennlig innstilt" på forhånd.¹⁹ Imidlertid er det viktig å påpeke at det ikke trenger å tale *mot* resultatene i undersøkelsen at vi har å gjøre med ei selektert gruppe respondenter. I og med at avogtil er et prosjekt som baserer seg på at nøkkelpersoner i kommunene – mennesker med et engasjement for temaet og med store nettverk – skal ta med seg budskapet over i andre sammenhenger, kan resultatene fra vår undersøkelse godt bety at arrangementene i Fokusuka klarte å nå frem til og motivere nettopp slike nøkkelpersoner. Disse kan deretter operere som mellomledd eller virkemiddel for å nå frem til flere i målgruppa. Vi kan se for oss dette som ringer i vann. Først er det en "indre sirkel" som får høre om budskapet. Disse tar det med videre til en annen arena, der noen plukker opp beskjednen og tar den med seg til en ny arena. Vi har ikke kunnet undersøke om det faktisk har skjedd i dette tilfellet, men vi kan si at arrangementene i Fokusuka i alle fall var en god start på en slik "ringbevegelse".

Et godt slagord og et godt kampanjebudskap

En annen komponent som ble viktig i avogtil, og særlig i lys av at kampanjeaktiviteten ble så dominerende, var budskapet som skulle formidles, altså selve kampanjebudskapet. I forhold til dette vurderer vi det slik at avogtil har hatt stor treffsikkerhet. Dette baserer vi blant annet på at selve tankegangen bak prosjektet, slagordet om at det av og til ikke passer med alkohol (underforstått at det av og til passer også), fikk god respons fra både målgruppa og de lokale prosjektaktørene, altså de som skulle formidle budskapet. De involverte lokale aktørene vi har snakket med, mener at avogtil-tankegangen og punktavholdsstrategien er en fornuftig vei å gå i alkoholforebyggende arbeid. Budskapet er noe de kan stå for, mener de, en plattform det er mulig å kommunisere ut fra. Dette opplever de som viktig for at de skal kunne opptre som troverdige aktører. I intervjuene vi har gjennomført, har vi ofte hørt formuleringer som at "jeg er ikke avholds, men *dette* kan jeg stå for", et utsagn vi mener peker i den retning. Videre opplevde også våre informanter at budskapet ble tatt godt imot av målgruppa, hvilket indikerer at treffsikkerheten har vært høy i forhold til det en her har ønsket å kommunisere.

Slik vi ser det, er tankegangen bak prosjektet, strategien, om en vil, noe av det mest vellykkete i dette prosjektet. Sann sett har det vært en fornuftig strategi fra AlkoKutts og

¹⁸ Omlag 6 prosent var der som representanter for en frivillig organisasjon.

¹⁹ Det er heller ikke nødvendigvis slik at de som "ikke hadde noe valg" var uvennlig innstilt, slik at prosentandelen her er sannsynligvis enda høyere.

kommunenenes side å satse såpass mye på kampanjeaktivitet som de har gjort. Vi kommer tilbake til viktigheten av et godt kampanjebudskap seinere.

Tabell 4 er en oppsummering av hvordan vi vurderer aktiviteten i de seks kommunene.

Tabell 4: Oversikt over aktiviteten i de seks kommunene

	Omfang og mangfold	Treffsikkerhet	Kontinuitet
Kvam	⇒ Deltatt i 5 kampanjer. ⇒ Stor aktivitet i Fokusuka 2004. Noe aktivitet i 2005. ⇒ 2 saker i media, 3 annonseserier, 3 kronikker. ⇒ Fokus på kampanjer framfor andre tiltak.	⇒ Kampanjene fikk god mottakelse blant målgruppene. ⇒ avogtil-tankegangen oppfattes som kommunikasjonsplattform ut til målgruppa.	⇒ Lavt aktivitetsnivå mellom kampanjeperiodene. ⇒ Kampanjer gjentatt hvert år. ⇒ Lokalkontakten tok ofte med avogtil-budskapet inn i andre settinger.
Lindesnes	⇒ Deltatt i 3 kampanjer. ⇒ Ikke med i Fokusuka 2004. Noe aktivitet i 2005. ⇒ 2 saker i media. ⇒ Fokus på kampanjer framfor andre tiltak.	⇒ Kampanjene fikk god mottakelse blant målgruppene. ⇒ avogtil-tankegangen oppfattes som kommunikasjonsplattform ut til målgruppa.	⇒ Lavt aktivitetsnivå mellom kampanjeperiodene. ⇒ Kampanjer ikke gjentatt hvert år. ⇒ Lokalkontakten tok ofte med avogtil-budskapet inn i andre settinger.
Namsos	⇒ Deltatt i 5 kampanjer. ⇒ Stor aktivitet Fokusuka 2004. Noe mindre i 2005. ⇒ 7 saker i media. ⇒ Fokus på kampanjer framfor andre tiltak.	⇒ Kampanjene fikk god mottakelse blant målgruppene. ⇒ avogtil-tankegangen oppfattes som kommunikasjonsplattform ut til målgruppa. ⇒ Undersøkelsen fra Fokusuka 2005 viser positive resultater.	⇒ Noe lavt aktivitetsnivå mellom kampanjeperiodene. ⇒ Kampanjer gjentatt hvert år. ⇒ Lokalkontakten tok ofte med avogtil-budskapet inn i andre settinger.
Røyken	⇒ Deltatt i 6 kampanjer. ⇒ Stor aktivitet i Fokusuka 2004. Noe mindre i 2005. ⇒ 13 saker i media. ⇒ Fokus på kampanjer framfor andre tiltak.	⇒ Kampanjene fikk god mottakelse blant målgruppene. ⇒ avogtil-tankegangen oppfattes som kommunikasjonsplattform ut til målgruppa. ⇒ Undersøkelsen fra Fokusuka 2005 viser positive resultater.	⇒ Noe lavt aktivitetsnivå mellom kampanjeperiodene. ⇒ Kampanjer gjentatt hvert år. ⇒ Lokalkontakten tok ofte med avogtil-budskapet inn i andre settinger.
Sarpsborg	⇒ Deltatt i 7 kampanjer. ⇒ Stor aktivitet i begge fokusukene. ⇒ 13 saker i media og 1 annonseserie. ⇒ Fokus på kampanjer framfor andre tiltak.	⇒ Kampanjene fikk god mottakelse blant målgruppene. ⇒ avogtil-tankegangen oppfattes som kommunikasjonsplattform ut til målgruppa. ⇒ Undersøkelsen fra Fokusuka 2005 viser positive resultater.	⇒ Noe lavt aktivitetsnivå mellom kampanjeperiodene. ⇒ Kampanjer gjentatt hvert år. ⇒ Lokalkontakten tok ofte med avogtil-budskapet inn i andre settinger.
Vestre Toten	⇒ Deltatt i 7 kampanjer. ⇒ Stor aktivitet i begge fokusukene. ⇒ 10 saker i media og 1 annonseserie. 5 kronikker/ leserinnlegg. ⇒ Fokus på kampanjer framfor andre tiltak.	⇒ Kampanjene fikk god mottakelse blant målgruppene. ⇒ avogtil-tankegangen oppfattes som kommunikasjonsplattform ut til målgruppa. ⇒ Undersøkelsen fra Fokusuka 2005 viser positive resultater.	⇒ Høyt aktivitetsnivå også mellom kampanjene. ⇒ Kampanjer gjentatt hvert år. ⇒ Lokalkontakten tok ofte med avogtil-budskapet inn i andre settinger.

Vi ser at det er variasjoner mellom kommunene, noe som reflekterer diskusjonen over. Vi skal si mer om årsakene til disse forskjellene i neste kapittel. Nå skal vi fortsette med å vurdere mangfoldet av *arenaer* som avogtil har operert på lokalt.

4.2 Arenaer: Et stort mangfold

I prosjektbeskrivelsen og i presentasjoner av avogtil, for eksempel på kommuneseminarene, ble det lagt vekt på at avogtil skulle være synlig på flere arenaer i lokalsamfunnet. Befolkningen skulle møte avogtil-budskapet flere steder og i flere anledninger. Tanken var at små drypp av informasjon fra flere hold skulle fungere positivt i forhold til å påvirke eller forsterke holdninger til alkoholfrie soner. Her er noen av arenaene som er nevnt i prosjektbeskrivelsen: Familien/hjemmet, skolen, næringsliv (bedrifter og dagligvarehandel), kommunale etater, kollektivtransport, media, frivillig sektor, kirken, bibliotek.

Når vi nå skal vurdere bruken av *arenaer*, velger vi å legge vekt på at det ikke nødvendigvis er hvor mye som har skjedd på hver arena, som er det viktigste i denne sammenheng. Det sentrale er heller *mangfoldet* eller bredden i prosjektet, med andre ord at folk møtes med det samme budskapet på *flere* arenaer i lokalsamfunnet. Slik vi vurderer det, har en i de fleste av de seks kommunene langt på vei lyktes med å løfte frem budskapet på et mangfold av arenaer. Både *arbeidslivsarenaer*, *skole- og fritidsarenaer* og *frivillige organisasjoner* ble brukt til formidlings- og nettverksarbeid²⁰

4.2.1 Arbeidsliv, skole, fritid og frivillige organisasjoner

I forhold til den første arenaen, ble arbeidsplassen og arbeidsrelaterte situasjoner som arena for alkoholbruk særlig debattert i forbindelse med Fokusuka 2005, der sonen alkohol og arbeidsliv var tema. Flere arbeidsplasser i de seks kommunene var involvert i arrangementene denne uka, som arrangør og arena for flere av tiltakene. Eksempler er aldershjemmet Bråset i Røyken, Hydro Aluminium Structures i Vestre Toten, Norske Skog og Ambulansetjenesten i Namsos, Borregård og Gilde fabrikker i Sarpsborg, i tillegg til kommunen selv som arbeidsplass i fire av kommunene.

Skolen ble også brukt som utgangspunkt for påvirkningsvirksomhet på flere måter. Plakater ble hengt opp på skoler, for eksempel i Røyken. Alle kommunene hadde foreldremøter om avogtil og forebygging og/eller for å presentere rusvaneundersøkelsene som

²⁰ Lokale og regionale *medier* var også en mye brukt arena. Dette har vi allerede beskrevet over, og går derfor ikke ytterligere inn på her.

ble gjennomført i alle kommuner. Videre var Foreldrearbeidsutvalg (FAU) involvert i arbeidsgruppene i flere av de seks kommunene.

Når det gjelder fritidsarenaer, er det en viss variasjon i hvor de ulike kommunene hadde fokuset i løpet av prosjektperioden, men for mange er disse arenaene felles: Offentlige oppslagstavler ble tatt i bruk (i grender, bibliotek, butikker, rådhus, campingplasser, badeplasser, kommunale brygger) i forbindelse med kampanjeaktivitet. I samme øyemed ble båthavner og badestrender oppsøkt, særlig i forbindelse med sommerkampanjene. I Sarpsborg og Røyken ble også brannstasjonene tatt i bruk som arena for å nå folk med materiell. I Sarpsborg ble det også distribuert materiell på en kanoutleieplass og på reisebyråer. Offentlige busser ble tatt i bruk i Sarpsborg og delvis i Røyken ved at de hadde avogtil-plakater i vinduene i kampanjeuker. Kjøpesentre var arena for standaktivitet i flere kommuner. På venteværelser hos ulike helsetjenester, hos politiet eller frisører ble det lagt ut materiell, slik at folk kunne forsyne seg. Det samme med vinmonopol, for eksempel i Kvam. Festivaler og konsertarrangementer fikk i de fleste kommuner besøk av avogtil på én eller annen måte. For eksempel hadde Friluftsfestivalen i Vestre Toten stand operert av arbeidsgruppa hvert år. I Kvam var Øystese-marknaden arena for standaktivitet. I de andre kommunene ble liknende lokale arrangement benyttet for å spre kjennskap til punktavhold og alkoholfrie soner. Puber, kafeer og serveringssteder bidro også i flere kommuner. Dette gjelder for eksempel Namsos, der en av sjøpubene gikk med t-skjorter og delte ut avogtil-materiell. I Røyken hadde de et godt samarbeid med flere lokale serveringssteder. I Kvam hadde de, som omtalt tidligere, kommuneseminalet på en pub. Mange av disse er nok i manges øyne uvante arenaer for rusforebyggende arbeid, men kanskje er det derfor de ble tatt godt imot i lokalsamfunnene det her er snakk om.

Endelig kan man se på frivillige lag og foreninger som en arena i avogtil. Vi kan på mange måter si at frivillige organisasjoner har en trippel funksjon i prosjektet; som virkemiddel, arena og målgruppe. Som virkemiddel er de beskrevet i avsnittet om involvering (se under). Som målgruppe og som arena, eller mer korrekt, som en aktør som stiller arenaer til disposisjon, ble de benyttet mer i noen kommuner enn i andre. I Vestre Toten fikk de tidlig til et samarbeid med Raufoss fotball. Dette førte til at denne klubben gjennomførte interne møter og skolering av sine ledere om alkoholbruk. Videre ble avogtil markedsført på lagets hjemmekamper med avogtil-banner på stadion, med annonser i kampprogrammet, og ved at balljentene og-guttene hadde avogtil-t-skjorter på seg. I tillegg spilte herrelaget med avogtil-logoen på draktene, og avogtil-materiell ble delt ut til publikum på vei inn til kamp. Ved et par anledninger var det medlemmer av fagforeningen Jern og metall som delte ut dette

materiellet. På denne måten kombinerte man ulike arenaer og ulike aktører for å nå fram til folk med budskapet.

Vi ser altså at det er et mangfold av arenaer som er blitt tatt i bruk i de seks kommunene. Utover dette er det klart at systematikk, gjentakelse og kontinuitet er stikkord i denne typen kampanjearbeid, og her er det mer å utsette på det lokale avogtil. Mange arenaer ble oppsøkt, men, og i alle fall i begynnelsen, var arbeidet med å finne passende arenaer famlende. Dette hadde mye å gjøre med en usikkerhet knyttet til hvilke tiltak som skulle benyttes i prosjektet og hvilke aktører som skulle involveres. Etter hvert bedret dette seg, ofte i takt med at de lokale prosjektorganisatorene ble mer komfortable i rollene sine, at de fikk faste rutiner på arbeidet, samt at de etablerte mer varige samarbeidsrelasjoner til faste aktører. Videre ble de alkoholfrie sonene mer veiledende for det lokale arbeidet etter hvert, noe som førte til at både hvilke aktører en burde samarbeide med, samt hvilke arenaer som var de sentrale, ble lettere å peke ut. Sonene ble på denne måten viktige retningsgivere og et konkret verktøy for de lokale prosjektarbeiderne. Flere av våre informanter har gitt uttrykk for dette overfor oss.

Alt i alt mener vi at det innenfor rammene av avogtil ble tatt i bruk mange ulike arenaer, og at man lokalt utviste en stor grad av kreativitet i forhold til hvilke arenaer en skulle jobbe på. Å bruke lokale puber, for eksempel, er både uvanlig og modig i forebyggende arbeid, og kan kanskje være en måte å treffe målgruppa bedre på enn i mer tradisjonelle forebyggingssettinger, som for eksempel skolen. Ser vi på de lokale variasjonene her, er det klart at de følger de samme linjene som for aktivitet. Dette er ikke overraskende, med tanke på at de kommunene som har hatt mest aktivitet, også har benyttet flest og mest varierte arenaer. Tabell 5 gir en oversikt over hvordan vi vurderer arenabruken i de seks kommunene.

Tabell 5: Oversikt over arenabruk i de seks kommunene

	Mangfold
Kvam	⇒ Noe variasjon og stor kreativitet i valg av arenaer. Sentrale arenaer i lokalsamfunnet ble tatt i bruk. ⇒ Mest fokus på arbeidsliv som arena gjennom fokus på kommunen som arbeidsplass, samt fokus på fritidsarenaer, for eksempel lokale markeder og festivaler.
Lindesnes	⇒ Liten variasjon i arenaer. ⇒ Mest fokus på fritidsarenaen gjennom båt- og badelivskampanjer.
Namsos	⇒ Stor variasjon i arenaer. Sentrale arenaer i lokalsamfunnet ble tatt i bruk. ⇒ Mest fokus på frivillige organisasjoner som arena, fritidsarenaer og arbeidsliv.
Røyken	⇒ Stor variasjon i arenaer. Sentrale arenaer i lokalsamfunnet ble tatt i bruk. ⇒ Mest fokus på arbeidsliv som arena i samarbeid med

	lokalt næringsliv, fritid gjennom båt- og badelivskampanjer, og frivillige organisasjoner.
Sarpsborg	⇒ Stor variasjon i arenaer. Sentrale arenaer i lokalsamfunnet ble tatt i bruk. ⇒ Mest fokus på arbeidsliv som arena, både gjennom fokus på kommunen som arbeidsplass og i samarbeid med lokalt næringsliv. Også fokus på fritid som arena gjennom båt- og badelivskampanjer.
Vestre Toten	⇒ Stor variasjon i arenaer. Sentrale arenaer i lokalsamfunnet ble tatt i bruk. ⇒ Mest fokus på frivillige organisasjoner gjennom samarbeidet med lokalt idrettslag, samt på arbeidsliv gjennom fokus på kommunen som arbeidsplass og i samarbeid med lokalt næringsliv.

4.3 Involvering: Trepertssamarbeid på plass, men sterk kommunal sektor

Det tredje sentrale elementet vi har valgt å fokusere på, er *involvering*. Dette er et vesentlig element for hele prosjektet, all den tid hele avogtil på mange måter dreier seg om å få med folk "på lag" i arbeidet med å spre tankegangen om alkoholfrie soner og punktavhold.

Vurderingskriteriene vi har satt opp for dette elementet er *tverrsektorielt partnerskap* og *involveringstype*. Dette betyr at vårt mest sentrale spørsmål her er hvilke aktører som var involvert i prosjektet lokalt. Videre er vi opptatt av på hvilken måte de ulike aktørene var involvert? For eksempel: Var aktørene aktive bidragsytere til det lokale arbeidet eller var de en "beredskapsstyrke" som utførte oppdrag med ujevne mellomrom?

avogtil tok i utgangspunktet mål av seg til å involvere og samordne mange aktører og deres prosjekter – på nasjonalt og lokalt plan – om en felles strategi. På nasjonal basis deltok 22 av de organisasjonene som står bak og støtter opp om AlkoKutts strategi. I prosjektbeskrivelsen nevnes følgende potensielle samarbeidsaktører på lokalplanet: Lærere, foreldrearbeidsutvalg (FAU), ledere i barne- og ungdomsorganisasjoner og andre organisasjoner, politi, barnevern, helsestasjon, lokal presse, bibliotek, kultursektor, næringsliv og kirken. Disse representerer grovt sett tre sektorer: *Kommunal* og *frivillig sektor*, samt *lokalt næringsliv*. Det er dermed snakk om et trepartssamarbeid – et tverrsektorielt partnerskap – som ønskes satt ut i livet. Vi skal her se på i hvilken grad kommunene har fått dette til.

4.3.1 Tverrsektorielt partnerskap

I forhold til vurderingskriteriet tverrsektorielt partnerskap, mellom kommunal sektor, frivillig sektor og lokalt næringsliv, mener vi at dette – i større eller mindre grad – kom på plass i alle de seks kommunene. Partnerskapet er særlig synlig i fire av arbeidsgruppene, Namsos,

Røyken, Sarpsborg og Vestre Toten, som hadde medlemmer fra alle de tre sektorene. Når det er sagt, er det klart at det var den kommunale sektoren som var drivkraften i dette trepartssamarbeidet i alle kommunene.

Kommunal sektor

Det er i denne sammenheng viktig å ha klart for seg at det kommunale apparatet – politisk og administrativt – kan forstås både som virkemiddel og målgruppe i avogtil-prosjektet.

Virkemiddel på den måten at det var kommunen som drev prosjektet lokalt gjennom lokalkontakten og andre kommunalt ansatte medlemmer av arbeidsgruppene. Videre var flere av kommunenes andre ansatte, særlig de med arbeidssted på rådhuset, i flere kampanjer involvert i det konkrete arbeidet. På den andre siden kan vi forstå kommunen som målgruppe. For eksempel følte flere lokale arbeidsgrupper at det var viktig å starte med å ha gode regler og rutiner rundt alkoholbruk internt i kommuneadministrasjonen før de gikk ut for å forsøke å påvirke befolkningen generelt. En mente at dette handlet om troverdighet og ha ”feid for egen dør”. Dette ble særlig et tema før og under Fokusuka i 2005, der temaet var arbeidsliv som alkoholfri sone. Som følge av dette ble mye av aktiviteten i denne uka rettet mot ansatte i ulike etater og tjenesteområder (for eksempel i Vestre Toten og Sarpsborg), i tillegg til lokalt næringsliv (som i Vestre Toten, Sarpsborg, Røyken, Namsos). Målet var å sette på dagsorden regler for alkoholbruk i jobbsammenheng, spesielt i gråsonen mellom arbeid og fritid. Vestre Toten er et eksempel på at gode modeller kan komme ut av denne type arbeidet, i og med at de i etterkant av Fokusuka lagde egne kjøreregler for alkoholbruk i kommunen, noe de ikke hadde hatt tidligere²¹.

Frivillig sektor

Når det gjelder å involvere frivillig sektor, kan vi på mange måter si at dette skulle være et bærende element i avogtil-prosjektet. I utgangspunktet, som vi har nevnt, var prosjektet tenkt å være et koordinerings- og samordningsprosjekt der de nasjonale organisasjonene som deltok i prosjektet skulle mobilisere sine lokallag i de aktuelle kommunene. De lokale representantene skulle bli oppmuntret til å stille med medlemmer til de lokale arbeidsgruppene, samt på annet vis delta i prosjektet. Denne strategien med de nasjonale organisasjonene strandet, og det var flere årsaker til dette. Vi vil peke på i alle fall fem slike årsaker basert på erfaringene fra avogtil. For det første at mange av organisasjonene har mer enn nok med å organisere hovedaktiviteten sin, og dermed i liten grad har mulighet til å

²¹ Det samme vet vi har skjedd i andre avogtil-kommuner, for eksempel Førde.

involvere seg i nye prosjekter. Dette skyldes nok i stor grad dårlig økonomi og manglende personalressurser. For det andre at i de store organisasjonene er det lang vei fra sentralleddet til lokale medlemmer ute i kommunene. Kommunikasjonen er ikke alltid god mellom disse leddene, i tillegg til at de kan ha ulike oppfatninger av hva som er organisasjonens viktigste oppgaver. For det tredje at det er store forskjeller mellom de ulike frivillige organisasjonene, både i forhold til type aktiviteter, aktivitetsnivå og størrelse. Det innebærer at man må legge opp til et samarbeid som er tilpasset ulike organisasjoner. Dette fører oss over i en fjerde erfaring: Det gjelder å vite *hva* det er man ønsker å samarbeide om. Et problem tidlig i prosjektet var at det ikke var klart definert hva de lokale frivillige organisasjonenes bidrag til avogtil skulle være. Dette ble konkretisert tydeligere underveis. Et femte punkt er at det var uklarheter omkring hva organisasjonene skulle få ut av å involvere seg i prosjektet. AlkoKutt oppga som motivasjon blant annet at organisasjonene ville bli synlige overfor kommunen, og dermed kanskje ville få mer støtte til arbeidet sitt. Men dette argumentet var altså ikke godt nok, eller det ble ikke kommunisert til de det skulle gjelde.

Imidlertid, til tross for disse startproblemene, og fordi frivillig involvering lokalt ble oppfattet som så viktig for å skape den mobiliseringen for alkoholfrie soner en ønsket seg, jobbet AlkoKutt, som nevnt i kapittel 3, frem en ny strategi med å invitere nøkkelpersoner til middag. Dette var en fruktbar strategi for å knytte enkeltpersoner med nettverk til seg. Så vi må kunne si at involveringsarbeidet ga resultater etter hvert, i alle fall i enkelte kommuner. For eksempel: I fem av seks kommuner (den siste er Vestre Toten, en innlandskommune uten kystlinje) var lokale båtforeninger aktive i kampanjeperioder som dreide seg om båt- og badeliv. Lokale Røde Kors-avdelinger deltok også i de samme sommerkampanjene. For eksempel var de med og arrangerte en fiskekonkurranse i Lindesnes sammen med avogtil lokalt, Redningsselskapet og politiet. Kirkesamfunnene engasjerte seg som arbeidsgruppemedlemmer i Sarpsborg og Lindesnes. Natteravnene hadde en egen aksjon i Røyken, og FAU har flere steder sittet i arbeidsgrupper. Kvam skilte seg ut på flere måter i prosjektet. I denne sammenhengen ved at de fikk ei av de lokale revygruppene til å profilere avogtil-budskapet (eller *innimydlo* som det heter i Kvam).

Likevel, til tross for disse positive resultatene, er det ikke slik at noen av kommunene har klart å involvere et *bredt spekter* av frivillige lag og foreninger. Det er enkeltpersoner og enkeltorganisasjoner som har engasjert seg. Mangelen på den store bredden av organisasjoner må imidlertid ses på bakgrunn av sparsomme ressurser i prosjektet – økonomisk og personalmessig – og i sammenheng med at det tar lang tid å etablere denne type partnerskap. I tillegg må vi selvfølgelig ta i betraktning den mer eller mindre feilslåtte strategien med å

jobbe gjennom de nasjonale organisasjonene. Videre var det uheldig at det ”elektroniske nettverket” som skulle benyttes i avogtil aldri ble tatt i bruk slik det var tenkt (se punkt 3.4.2).

Når det gjelder variasjoner mellom kommunene, er det interessant at i én av kommunene – Vestre Toten – ble det etablert et samarbeid mellom kommunen og det største lokale idrettslaget, Raufoss fotball. Samarbeidet ble formalisert i et notat der grunnlaget for og innholdet i samarbeidet ble spesifisert. Erfaringene fra dette ble en modell, ikke bare for Vestre Totens satsing med andre idrettslag i kommunen, men også for andre avogtil-kommuner. Dette så ut til å være nyttig både i Røyken og Namsos der man etter hvert etablerte samarbeid med ulike idrettslag ut fra Raufoss-modellen²².

Lokalt næringsliv

Vi mener at en i de fleste av våre seks kommuner til en viss grad klarte å involvere lokalt næringsliv, særlig tatt i betraktning at det ikke er vanlig for bedrifter å drive med forebyggende arbeid på denne måten. En rekke lokale bedrifter – store og små – var involvert i kampanjearbeid i alle de seks kommunene. Næringsråd enkelte steder deltok som en representant for lokalt næringsliv. Det samme gjorde et privat eldrehjem, lokale puber og serveringssteder, et inkassoselskap, frisørsalonger, kjøpesentre og busselskaper i flere kommuner, for å nevne noen. La oss nå se på hvordan de ulike aktørene var involvert.

4.3.2 Involveringstype

Slik vi ser det, kan en snakke om to hovedtyper aktører i prosjektet: ”Pådrivere” har vi kalt den første typen. Dette er engasjerte aktører med en sterk følelse av eierskap og ansvarsfølelse i forhold til prosjektet. Disse aktørene tar initiativ overfor de andre lokale aktørene, og ”tar med seg” avogtil inn i de andre settingene de befinner seg i. Disse personene er aktive. Den andre typen har vi kalt ”bakkemannskap”. Dette er mer passive aktører som utgjør en slags beredskapsstyrke når noe skal gjøres, som kan henge opp plakater, dele ut løpesedler og så videre. Vi er ikke her ute etter å rangere disse aktørtypene ut fra deres betydning for prosjektet, for vi mener at man er avhengig av begge typer for å gjennomføre avogtil på en god måte. Når det er sagt, er det klart at pådriverne har en spesiell rolle som initiativtakere i den lokale utformingen av prosjektet.

Vi mener det var få pådrivere i de seks kommunene. Det var stort sett lokalkontaktene som dro lasset og som satte i gang nye initiativ. Det fantes imidlertid flere som var

²² Vi vet også at andre kommuner, for eksempel Stord, lot seg inspirere av Raufoss-modellen, uten at det nødvendigvis ga konkrete utslag i form av samarbeidsavtaler i disse kommunene.

bakkemannskap, og disse kom både fra frivillig sektor, næringslivssektoren og kommunesektoren. Her ser vi imidlertid store variasjoner mellom kommunene. Vestre Toten og Røyken skiller seg ut i involvering av pådrivere. Vestre Toten mest på grunn av det nevnte samarbeidet med Raufoss fotball. Røyken på grunn av noen sentrale medlemmer av arbeidsgruppa. Tabell 6 gir en vurdering av involveringen i de seks kommunene.

Tabell 6: Oversikt over involvering i de seks kommunene

	Tverrsektorielt partnerskap	Involveringstype
Kvam	⇒ Trepertssamarbeidet til dels på plass. Drivkraften var kommunal sektor. Det meste arbeidet gjort av arbeidsgruppa og lokalkontakten. ⇒ Frivillig sektor mer involvert enn næringsliv.	⇒ Flere som var bakkemannskap enn pådrivere. Stort sett lokalkontakten som setter i gang nye initiativ.
Lindesnes	⇒ Trepertssamarbeidet til dels på plass, blant annet ved at lokalt næringsliv er representert i arbeidsgruppa. Drivkraften var kommunal sektor, spesielt lokalkontakten. ⇒ Frivillig sektor koplet seg ikke på i særlig grad.	⇒ Flere som var bakkemannskap enn pådrivere. Lokalkontakten satte i gang nye initiativ.
Namsos	⇒ Trepertssamarbeidet til dels på plass, blant annet ved at lokalt næringsliv er representert i arbeidsgruppa. Drivkraften var kommunal sektor. ⇒ Frivillig sektor koplet seg på siste halvår.	⇒ Flere som var bakkemannskap enn pådrivere. Stort sett lokalkontakten som satte i gang nye initiativ, med god støtte fra ett sentralt arbeidsgruppemedlem.
Røyken	⇒ Trepertssamarbeidet på plass. Drivkraften var kommunal sektor. ⇒ Sterk involvering både fra næringsliv og frivillig sektor.	⇒ Flere som var bakkemannskap enn pådrivere. Flere pådrivere enn i de fleste andre kommunene. Stort sett lokalkontakten som satte i gang nye initiativ.
Sarpsborg	⇒ Trepertssamarbeidet på plass. Drivkraften var kommunal sektor. ⇒ Sterkere involvering fra næringsliv enn frivillige sektor.	⇒ Flere som er bakkemannskap enn pådrivere. Stort sett lokalkontakten som setter i gang nye initiativ, men med god støtte fra et par sentrale arbeidsgruppemedlem
Vestre Toten	⇒ Trepertssamarbeidet på plass. Drivkraften var kommunal sektor. ⇒ Sterk involvering fra både frivillig sektor og næringsliv.	⇒ Flere som var bakkemannskap enn pådrivere. Stort sett lokalkontakten som satte i gang nye initiativ, men sentrale pådrivere innenfor frivillig sektor.

4.4 Institusjonalisering: En plattform for det kommunale forebyggingsarbeidet

Som det fjerde sentrale elementet i vår vurdering er vi ute etter å se på graden og typen *institusjonalisering* av avogtil-prosjektet, først og fremst innenfor det kommunale apparatet. Begrepet "institusjonalisering" anvendes særlig i organisasjonsteori om rutinisert atferd. Det vil si at det er etablert rutiner rundt det, og at atferd følger mer eller mindre automatisk. Institusjonalisering kan være både formell og utformell. Utgangspunktet vårt for å legge vekt

på institusjonalisering er det som i en del forebyggingslitteratur kalles ”sustainability”, hvilket vi på norsk kan oversette med ”bærekraft”. I dette sitatet påpekes det at

...if prevention does not become a part of the routine and regular processes of the community, the long-term value of their efforts is often lost (Renauld et al i Holmila 2000:105).

Videre mener vi at avogtil er en type prosjekt som skulle tilsi at det er urealistisk å forvente store effekter på den overordnede målsettingen på så kort tid som det her er snakk om. Å endre holdninger og atferd er prosesser som tar tid. Vi er derfor ute etter å se om man i avogtil-arbeidet har klart å skape en slags institusjonalisert ”lokal beredskap” for å opprettholde fokus på forebyggings- og alkoholtematikk generelt, og på hovedbudskapet i avogtil-prosjektet spesielt. Med andre ord: Er det tegn til at prosjektet og prosjektets tankegang er forankret i kommunene, for eksempel i kommunale planer? Dette gjør at vi har valgt *kommunal forankring* som et vurderingskriterium. Det andre kriteriet er *policy*, altså i hvilken grad avogtil kan sies å ha hatt innvirkning på policy-nivået i kommunene. I hvilken grad ligger alkoholfrie soner for eksempel til grunn for politikkutforming på kommunalt nivå?

Selv om det i prosjektbeskrivelsen for avogtil står at en ønsker at prosjektet skal være en premissleverandør for alkoholdebatt og alkoholpolitikk, ble det ikke lagt stor vekt på dette elementet i de innledende fasene av prosjektet. Det ble imidlertid tidlig klart for oss at avogtil så ut til å ha en påvirkning på dette feltet ute i de kommunene vi besøkte.

4.4.1 Kommunal forankring

I forhold til vurderingskriteriet kommunal forankring, tyder vår analyse på at avogtil-prosjektet stort sett er godt forankret i de seks kommunene vi her forholder oss til (muligens med unntak av Lindesnes som holder på med en reorganisering av hele det forebyggende arbeidet). Dette mener vi å se ut fra tre forhold. 1. At prosjektet eller tankegangen er bakt inn i de handlingsplanene for alkohol og rusmidler som fins i våre seks kommuner. 2. At i fire av de seks kommunene (Sarpsborg, Lindesnes, Vestre Toten og Røyken) har våre informanter lagt vekt på at prinsippet med alkoholfrie soner brukes når administrasjonen skal innstille til vedtak på salgs- og skjenkesøknader. 3. At fire av seks kommuner (Røyken, Sarpsborg, Vestre Toten og Kvam) var eksplisitte på at de ønsket å fortsette arbeidet med avogtil på én eller annen måte. La oss se nærmere på disse tre forholdene.

Kommunale planer

Når det gjelder det første forholdet, de kommunale planene, er det slik at for to av kommunene – Lindesnes og Kvam – ble de gjeldende planene vedtatt *før* prosjektet satte i

gang. I disse planene kan vi derfor ikke forvente å finne avogtil-prosjektet. Imidlertid var begge de aktuelle lokalkontaktene selv, gjennom sine stillinger i de respektive kommunene, sentrale i utarbeidelsen av de nye planene høsten 2006, og mente at avogtil-tankegangen kom til å føres videre gjennom disse planene. I de resterende fire kommunene kom avogtil på plass som en del av de kommunale planene tidlig i prosjektperioden. I Namsos og Røyken ble avogtil også integrert i planen for SLT. I tillegg er det viktig å minne om at avogtil ble forankret på politisk nivå gjennom vedtak i avogtil-kommunenes kommunestyre før prosjektet ble satt ut i livet lokalt.

Ved siden av de kommunale planene på rusfeltet, kan vi se som et resultat av prosjektet i Røyken at Arbeidsmiljøutvalget vedtok å innføre AKAN-modellen i kommunen, og at denne modellen nå også er med i Personalplanen for kommunen. Det var den ikke før prosjektet startet. Fra Vestre Toten har vi allerede fortalt at kommunen vedtok ”normer for bruk av alkohol” for ansatte i kommunen. Disse normene sier blant annet at det anmodes om ”begrenset bruk av alkohol” på kveldstid når man er på kurs og seminarer i jobbsammenheng. Videre skal det heller ikke serveres alkohol i kommunale bygg. Disse reglene, og de andre eksemplene, er bekreftelser på at avogtil har hatt virkninger i form av forankring i kommunale planer som varer ut over de tre årene prosjektet opprinnelig var ment å drives. Når det er sagt, er det klart at det å få prosjekter inn i de lokale ruspolitiske handlingsplanene på mange måter er en enkel oppgave, og at utfordringene ligger i det å faktisk implementere og bruke planen. Til tross for dette vil vi framheve dette som et viktig resultat av avogtil, i og med at det kommunale forebyggende arbeidet tross alt tar utgangspunkt i planer av dette slaget, og at det dermed er viktig å være på plass i disse.

Salgs- og skjenkesøknader

Prinsippet med alkoholfrie soner skal altså brukes når administrasjonen skal innstille til vedtak på salgs- og skjenkesøknader i fire av kommunene, ifølge våre informanter. I Lindesnes opplyste lokalkontakten om at hver gang det ble innstilt, ble avogtil-prinsippene brukt. Det samme var tilfellet i Sarpsborg, Vestre Toten og Røyken. Dette betyr at på administrativt nivå var de alkoholfrie sonene en viktig rettesnor. Imidlertid er våre informanter usikre på om dette faktisk gir seg utslag i den politiske behandlingen av slike søknader. Bakgrunnen for denne skepsisen er at informantene opplever at politikerne ofte gir skjenkebevilling på søknader som administrasjonen foreslår å avslå. Innenfor rammene av dette evalueringsprosjektet har vi dessverre ikke hatt muligheten til å fastslå om den faktiske politikken på bevillingsområdet er blitt mer restriktiv i løpet av prosjektperioden. Likevel

mener vi at det er svært positivt at administrasjonen som skal innstille til vedtak i disse sakene anser de åtte sonene for å være gode retningslinjer for når bevillinger skal gis og ikke. Én grunn til at de gjør dette, og det er også dette som gjør at vi kan si at dette er institusjonalisert, er at i disse kommunene er avogtil en del av de rusmiddel- eller alkoholpolitiske handlingsplanene, slik vi så over.

Videreføring

Det tredje forholdet når det gjelder graden av institusjonalisering av avogtil lokalt, dreier seg om at kommunene, ved prosjektets slutt, ønsket å være med i avogtil eller fortsette samarbeidet med AlkoKutt. Røyken, Sarpsborg, Vestre Toten og Kvam var eksplisitte på at de ønsket å fortsette arbeidet med avogtil på én eller annen måte. I Namsos var lokalkontakten mer usikker, fordi det var uklarheter rundt finansieringen. I Lindesnes var de sommeren 2006 (da vi stilte spørsmål om videreføring) inne i en periode der de jobbet med å finne en felles plattform for alt forebyggende arbeid, og mye operativt forebyggingsarbeid var foreløpig lagt på is. Alle de seks kommunene sa imidlertid at de ville holde kontakten og fortsette samarbeidet med AlkoKutt. Hva slags form dette arbeidet skal ha, er usikkert, i og med at de lokale arbeidsgruppene er lagt ned. Imidlertid ønsket alle å få tilbud om å delta i AlkoKutts kampanjer. Utover det har de i Vestre Toten, Røyken og Sarpsborg bestemt seg for å kalle inn medlemmene av arbeidsgruppa ved behov, ut fra hvilke soner det arbeides med. Lokalkontakten i Kvam sa at de vil fortsette arbeidet med avogtil ved å samarbeide med AlkoKutt om deres kampanjer.

4.4.2 Policy

Den relativt høye graden av institusjonalisering betyr, slik vi ser det, at det er i den kommunale forankringen at avogtil har hatt sin styrke. Vi mener at det er svært positivt at avogtil-tankegangen, basert på alkoholfrie soner og punktavhold, er blitt etablert som det vi kaller en *plattform for det kommunale forebyggingsarbeidet* i de fleste av våre seks kommuner. Dette er et viktig resultat, siden denne forankringen, slik vi ser det, kan forlenge fokuset på alkoholfrie soner og punktavhold utover avogtil-prosjektets offisielle levetid. På mange måter kan vi si det slik at avogtils sonetankegang ute i kommunene fungerer som en operasjonalisering av en restriktiv alkoholpolitikk, i alle fall for de som behandler bevillingssøknader og utarbeider planer. I forlengelsen av dette vil vi hevde at avogtil har vist at det har et potensial til å utgjøre en del av *policy*-grunnlaget for kommunal alkoholpolitikk i disse kommunene. Og videre, ut fra kommunenes intensjoner om videreføring, avogtils forankring i de kommunale handlingsplaner og informantenes utsagn om salgs- og

skjenkepolitikken, anser vi det som sannsynlig at avogtil, og i særdeleshet tankegangen bak, kommer til å være en del av alkoholpolitikken og det forebyggende arbeidet i disse kommunene i årene som kommer. Selvfølgelig vil dette være tilfellet i større grad i noen kommuner enn i andre, men vi synes det er tydelig at avogtil-tankegangen, som vi velger å kalle den, har kommet inn i disse kommunene og gitt dem konkrete redskap i form av konkrete soner som kan organisere det kommunale rusforebyggende arbeidet.

Salgs- og skjenkepolitikk, samt de kommunale handlingsplanene, vil vi understreke viktigheten av i denne sammenhengen. Først og fremst fordi de er en del av det virkemiddelet på alkoholfeltet som forskning sier er blant de mest effektive når det gjelder å redusere skadene som følge av alkoholbruk, nemlig *tilgjengelighet* (se for eksempel Babor et al 2003, Edwards 1997, Room 2000, Holmila 2000). Dette kommer vi tilbake til seinere.

Vi synes videre det er interessant at det er såpass få variasjoner mellom kommunene når det gjelder graden av institusjonalisering av avogtil, i alle fall dersom vi tar som utgangspunkt at prosjektet eller strategien etter hvert kommer inn i de lokale planene også for Kvam og Lindesnes.

Tabell 7 oppsummerer graden av institusjonalisering i de seks kommunene.

Tabell 7: Oversikt over graden av institusjonalisering i de seks kommunene

	Kommunal forankring	Policy
Kvam	⇒ avogtil ikke i ruspolitisk handlingsplan (skrevet før avogtil). Kommer sannsynligvis inn i den nye planen. ⇒ avogtil skal videreføres gjennom samarbeid med AlkoKutt om kampanjer.	⇒ Sonetankegang etablert som utgangspunkt for kommunal forebyggingstankegang før prosjektet. Denne er styrket gjennom avogtil.
Lindesnes	⇒ avogtil ikke i ruspolitisk handlingsplan (skrevet før avogtil). Kommer sannsynligvis inn i den nye planen. ⇒ Usikkert med videreføring pga. reorganisering av forebyggende arbeid i kommunen.	⇒ sonetankegang ved behandling av bevillingssøknader (uformelt)
Namsos	⇒ avogtil nedfelt i ruspolitisk handlingsplan og SLT-planen ⇒ Usikkert med videreføring pga. økonomisk usikkerhet.	⇒ Sonetankegang er del av plattform for det kommunale forebyggingsarbeidet.
Røyken	⇒ avogtil på plass i den alkoholpolitiske handlingsplanen, og også integrert i SLT ⇒ avogtil skal videreføres.	⇒ sonetankegang ved behandling av bevillingssøknader. ⇒ Sonetankegang er del av plattform for det kommunale forebyggingsarbeidet. ⇒ AKAN-opplegg er vedtatt i AMU og i Personalplanen.
Sarpsborg	⇒ avogtil på plass i den alkoholpolitiske handlingsplanen, og også integrert i Folkehelseprosjektet og SLT gjennom medlemmer i arbeidsgruppa. ⇒ avogtil skal videreføres	⇒ sonetankegang ved behandling av bevillingssøknader (formelt). ⇒ Sonetankegang er del av plattform for det kommunale forebyggingsarbeidet.

Vestre Toten	⇒ avogtil på plass i den alkoholpolitiske handlingsplanen. ⇒ avogtil skal videreføres.	⇒ Har etablert normer for alkoholbruk for kommunalt ansatte. ⇒ sonetankegang ved behandling av bevillingssøknader. ⇒ Sonetankegang er del av plattform for det kommunale forebyggingsarbeidet.
---------------------	---	--

*

I dette kapittelet har vi sett at aktiviteten og arenabruken varierte fra kommune til kommune, og at det meste av arbeidet har dreid seg om å tilpasse kampanjer til lokale forhold. Vi har også sett at det var en vanskelig prosess å involvere frivillige aktører lokalt til å ta del i avogtil. Særlig ble det brukt mye tid på å involvere representanter fra frivillige lag og foreninger, da disse skulle være ryggraden i prosjektet lokalt. Vi har konkludert med at det generelt sett var få lokale aktører som tok del i prosjektet sammenliknet med hva en hadde sett for seg i planleggingen av prosjektet. Likevel mener vi at det planlagte trepartssamarbeidet mellom kommunen, frivillige organisasjoner og representanter fra lokalt næringsliv var på plass i kommunene. Vi har også sett på graden av institusjonalisering av avogtil og avogtil-strategien i kommunene. Her er resultatene positive.

I forhold til alle fire elementene vi har studert her, har det, som vi har sett, variert hva kommunene har fokusert på, hva de har gjennomført, og utfordringene de har møtt på. I kapittel 5 skal vi forsøke å gi noen forklaringer på hvorfor det er såpass store variasjoner mellom kommunene. Noen av disse faktorene har vi vært innom i rekonstruksjonen av prosjektprosessen. Disse og andre faktorer skal vi kikke nærmere på nå.

5 Lokale variasjoner – noen mulige forklaringer

I det foregående kapittelet har vi sett at det var til dels store forskjeller mellom kommunene i avogtil – både når det gjelder hva slags aktivitet de gjennomførte, hvilke arenaer de tok i bruk, graden av involvering av lokale aktører, og i hvilken grad avogtil kan sies å ha blitt institusjonalisert. I dette kapittelet skal vi forsøke å si noe om hvorfor disse forskjellene oppsto. Med andre ord: Hvilke faktorer kan bidra til å forklare forskjellene mellom kommunene? Har det med ulike *rammebetingelser* lokalt å gjøre? Eller skyldes det *trekk ved lokalsamfunnet* eller er det *implementeringen* av tiltaket som har skapt de lokale variasjonene?

Det er selvfølgelig ikke mulig for oss å svare utfyllende på alle disse spørsmålene. Det er helt sikkert faktorer som vi ikke har oversikt over som kan ha spilt inn på prosjektet i de ulike kommunene. Vi kan imidlertid peke på noen sentrale forhold – noen barrierer og utfordringer – som har gjort det vanskeligere i noen kommuner og lettere i andre å gjennomføre avogtil. Noen av disse faktorene er felles for flere kommuner, andre er spesifikke for enkeltkommuner. Vi hevder imidlertid allerede nå at de største årsakene til de lokale variasjonene er *måten* prosjektet er blitt organisert og implementert på i kommunene, mer enn *egenskaper* ved de ulike lokalsamfunnene. Med dette mener vi at lokalkontaktens rolle, hvilken stilling de hadde i kommunene fra før, hvilke handlingsrom og rammevilkår lokalkontaktene hadde i arbeidet sitt, samt arbeidsgruppens sammensetning og innsats, forklarer de fleste av de lokale variasjonene vi har sett i prosjektet. Når dette er sagt, er det godt mulig at lokale faktorer eller kontekstuelle faktorer kan ha spilt inn på prosjektets lokale utforming og resultater – i alle fall til en viss grad. Vi har imidlertid ikke kunnet gå så langt inn i disse spørsmålene i hver kommune, i og med at vi valgte å ha med såpass mange som seks kommuner i vår studie. Vi mener imidlertid at vi med vårt design og med fokuset på den lokale organiseringen har fanget opp de viktigste årsakene til de lokale variasjonene. Dette understøttes av at om lag halvannet til to år (avhengig av kommune) av prosjektperioden, på til sammen tre og et halvt år, dreide seg om å implementere prosjektet og få på plass prosjektstrukturen – både på nasjonalt og lokalt nivå. Det betyr at prosjektet ikke fikk utspille seg i, og derfor sannsynligvis ikke ble så påvirket av, den konteksten det opererte i. La oss derfor se på variasjoner i hvordan kommunene har organisert og implementert avogtil.

5.1 Lokal organisering og implementering: Rammebetingelser

Et første forhold som forklarer lokale variasjoner i gjennomføring og resultater, er at kommunene kom i gang med prosjektet på ulike tidspunkt. Det er på mange måter så enkelt som at kommuner som kom i gang tidlig har vært med på flere kampanjer, har hatt mer tid til å få etablert ei god arbeidsgruppe, til å involvere lokale frivillige aktører og så videre. Dette er det viktig å være klar over. For eksempel ble det første briefingmøtet (i Røyken) holdt i mars 2003, mens det siste ble gjennomført i oktober samme år (i Namsos). Videre ble det første kommuneseminalet arrangert i mars 2004 (i Røyken), mens det siste ble avholdt i desember samme år (i Lindesnes).

Utfordringen med å etablere den lokale prosjektorganisasjonen for avogtil ble løst på ulike måter i de seks kommunene. I kapittel 2 skrev vi imidlertid at for alle kommunene var kommunen som helhet målgruppe for prosjektet, og den lokale prosjektorganisasjonen hadde utspring i kommuneorganisasjonen. Dette betyr at avogtil først og fremst måtte forankres i det kommunale apparatet. Dette er et apparat som er vant til å håndtere forebyggende prosjekter. Ofte er det imidlertid slik at forebygging er et uklart politikkkfelt, i og med at rusforebyggende tiltak vil berøre andre samfunnsområder, for eksempel kommunal næringspolitikk. Dette kan skape spenninger i iverksettingen. Forebyggende tiltak som går ut på å redusere tilgjengelighet, for eksempel, vil nødvendigvis føre til kortere åpningstider og i visse tilfeller inndraging av bevillinger til bevertningssteder. Dette kan være upopulære tiltak lokalt, og det kan sette arbeidsplasser i fare. Dette gjør forebygging til et tverrfaglig felt. Det faller ikke inn under en klar sektor, og selv om det som oftest plasseres inn under de helse- eller sosialpolitiske feltene, er det ikke dette alltid slik. Det har derfor ingen entydig forankring innenfor den kommunale organisasjon. Et spørsmål blir da hvor en rent organisatorisk skal plassere et prosjekt som avogtil. Mange kommuner har riktignok egne stillinger som arbeider med rusforebyggende tiltak allerede, men de har ofte et annet fokus enn i dette prosjektet, fordi de først og fremst retter seg mot ungdoms problematiske alkoholatferd eller behandling av etablerte misbrukere. I dette prosjektet er det imidlertid det alminnelige drikkemønsteret blant voksne en vil gripe fatt i, ditt og mitt, i hovedsak moderate, inntak. En er altså ikke på jakt etter misbrukerne, men "hvermannsens" alkoholkonsum som inntas på den private arena, i samvær med familie og venner, utendørs eller innendørs, eller på offentlig arenaer, fortrinnsvis på bevertningssteder, eller i jobbrelaterte sammenhenger. Utfordringen er med andre ord stor i avogtil-prosjektet.

Hva gjør en lokalt i en slik situasjon? Forsøker en å avgrense det, snevre det inn slik at det blir mulig å håndtere og mulig å plassere organisatorisk? Eller forblir det "flytende", uten sektortilknytning, plassert på rådmannens bord i håp om å kunne spille på ressurser i hele organisasjonen i gjennomføringen?

Felles for alle kommunene er at arbeidet lokalt først og fremst var bygget opp rundt lokalkontaktene og arbeidsgruppene. Disse funksjonene lå inne i avogtil-modellen fra begynnelsen av. Hvem i kommunene som skulle bli lokalkontakt og hvem som skulle delta i arbeidsgruppene, var imidlertid opp til kommunene å bestemme. Slik prosjektet utviklet seg, mener vi at det er vanskelig å overvurdere viktigheten av lokalkontaktene og arbeidsgruppene, og vi hevder at mange av forklaringene på de lokale variasjonene er å finne her. La oss starte med lokalkontaktene, deres rolle og rammevilkår.

5.1.1 Lokalkontaktene

Lokalkontaktene var, ved siden av prosjektledelsen i AlkoKutt, den mest sentrale faktoren i avogtil-prosjektet. Det ble tidlig tydelig for oss at uten en godt fungerende lokalkontakt hadde prosjektet små sjanser for å leve lokalt. Det første vi skal se på, er hva slags stilling lokalkontaktene hadde i kommunene og hvor de var plassert i kommuneorganisasjonen. Felles for alle kommunene var at det ikke ble opprettet noen egen stilling som lokalkontakt. Tvert imot var dette et oppdrag som kom i tillegg til og på toppen av den jobben lokalkontaktene allerede gjorde i kommunen. Dette innebar at det var betydelige forskjeller fra kommune til kommune hvor stor andel av stillingen som kunne brukes til prosjektet. Tabell 8 gir en oversikt over lokalkontaktens organisasjonsmessige plassering, stillingskategori og -andel.

Tabell 8: Lokalkontaktens stillingskategori og organisasjonsmessige tilknytning

	Organisasjonsenhet	Stillingskategori	Stillingsandel
Kvam	Sosialtjenesten	Sosialleder	100% sosialleder. Ingen spesiell andel satt av til avogtil.
Lindesnes	Kulturkontoret	Kulturkonsulent og folkehelsekoordinator	Fram til 1.1.2005 100% på kulturkontoret. Etter det 50% på kultur og 50% folkehelsekoordinator. avogtil gikk inn i de 50% til folkehelsearbeid.
Namsos	Rådmannen/Helse- og sosialsjefen	SLT-koordinator ²³	100%, ca. 30% satt av til avogtil. avogtil som ett prosjekt i SLT-porteføljen.
Røyken	Rådmannen/politiet	SLT-koordinator	100% SLT-koordinator. Ingen spesiell andel satt av til avogtil, men avogtil som ett prosjekt i SLT-porteføljen.

²³ SLT betyr Samordnede lokale kriminalitetsforebyggende tiltak, og er et prosjekt initiert av Justisdepartementet.

Sarpsborg	Seksjon helse, miljø og forebygging, under stab for ressurs, plan og utvikling	Særskilt stilling som fagkonsulent rus	100% fagkonsulent rus. Ingen spesiell andel satt av til avogtil.
Vestre Toten	Sosialtjenesten	Særskilt stilling på forebygging, frikjøpt fra stilling som leder for sosialtjenesten	80% (ca. 50% av dette til avogtil)

Viktige faktorer: Ressurser og kompetanse

Vi ser i tabell 8 at det er forskjeller i hvor mye tid lokalkontaktene kunne bruke på prosjektet. På spørsmål om hva de selv mente var den største utfordringen i avogtil-arbeidet, svarte nesten alle lokalkontaktene at det var *tid*, tid til å jobbe med prosjektet. Ut fra samtalene vi har hatt med disse lokale prosjektlederne ser det ut til at avogtil ute i kommunene har lidd under at andre arbeidsoppgaver har skjøvet avogtil-arbeidet ut av lokalkontaktens dagsplan. I forhold til stillingsandel stiller Vestre Toten i en særstilling, i og med at lokalkontakten etter hvert delvis ble frikjøpt med midler fra det lokale kompetansesenteret for å arbeide med forebygging generelt og dette prosjektet spesielt. I Kvam og Lindesnes var situasjonen helt omvendt, med lokalkontakter som opplevde å ha for mye å gjøre i jobbene sine allerede, og som hadde vanskeligheter med å finne tid til å arbeide med avogtil på grunn av en hektisk hverdag. Vi mener dette er mye av forklaringen bak at disse to kommunene deltok i såpass få kampanjer som de gjorde. Sosiallederstillingen, som var lokalkontakten i Kvams stilling, er sannsynligvis for lite fri og har for mange ansvarsområder knyttet opp til seg til at en fra denne posisjonen kan prioritere prosjekter som avogtil i tilstrekkelig grad. For Lindesnes sin del tror vi mye også skyldes at de valgte kulturkontoret som organisasjonsenhet. Bakgrunnen for at de gjorde dette var, ved siden av at lokalkontakten hadde jobbet i rusomsorgen tidligere, at avogtil skulle innebære et omfattende samarbeid med lokale lag og foreninger. I Lindesnes, som i de fleste kommuner, er det kulturenheten som har kontakt med lokale organisasjoner gjennom de kommunale tilskuddsordningene. De lokale frivillige deltok, som vi har vært inne på, imidlertid ikke i den grad man hadde lagt opp til, og dermed mistet man effekten av å ha lokalkontakten plassert i kulturenheten. Et annet forhold som representerte en utfordring både i Lindesnes og Kvam, tror vi, er at lokalkontaktene ikke hadde rusforebygging som en viktig del av sin stilling fra før. Dette var dermed et relativt nytt felt for disse lokalkontaktene. I de andre kommunene ble derimot oppdraget gitt til ansatte som allerede hadde forebygging som en del av sitt arbeidsområde. De kunne dermed lettere passe avogtil inn i det de allerede hadde å jobbe med. I Vestre Toten hadde lokalkontakten, som sagt, en fri posisjon som innebar å skulle legge en struktur for hele det forebyggende arbeidet i kommunen. I Sarpsborg satt

lokalkontakten i en stilling med ansvar for hele rusfeltet fra forebygging, på den ene sida, til behandling av misbrukere på den andre. Disse to lokalkontaktene hadde med andre ord god oversikt over dette feltet. Det samme gjaldt i både Namsos og Røyken, der lokalkontaktene var SLT-koordinatorer, hvilket betydde at disse to allerede hadde som oppgave å koordinere det rusforebyggende arbeidet i sine kommuner. Dette ga dem handlingsrom, samtidig som det innebar at de var godt kjent med den type arbeid som avogtil omfattet.

Generelt kan vi derfor si at dersom avogtil passet inn i de arbeidsoppgavene som allerede lå til stillingen lokalkontakten hadde, kunne for det første en betydelig del brukes på prosjektet. For det andre var de som satt i disse stillingene vant med de særskilte problemstillingene og utfordringene en møter i denne typen arbeid. De hadde med andre ord en spesialkompetanse på forebygging og rusproblematikk som kom godt med i arbeidet.

I sammenheng med dette er det interessant at flere av lokalkontaktene opplevde at rollen som lokalkontakt skilte seg vesentlig fra den jobben de vanligvis gjorde i kommunen, ikke nødvendigvis i forhold til tema, men arbeidsmåte. Én av dem, som jobber i sosialtjenesten, sa at det var

(...) en annen måte å jobbe på enn i sosialtjenesten. Det har vært en overgang. Fordi at når du jobber i førstelinja på sosialkontoret, så får du ting inn på bordet hele tiden, arbeidsoppgavene bare flyter inn. Det er liksom ikke sånn at du behøver å tromme med fingrene liksom. Men det er klart, når du jobber med forebygging og som lokalkontakt, så må du skape ting selv på en helt annen måte. Du må være en type pådriver, ta initiativ, se hva som trengs å gjøres, og sette ting i gang på en helt annen måte. Og også sette ting på dagsorden, ting som andre ikke synes er interessante eller viktige. En må ha en sånn dagsordenfunksjon som krever ganske mye pågåenhet.

Selv om dette kan være en uvanlig arbeidsform for en del kommunalt ansatte, er det imidlertid ting som tyder på at det i den kommunale virkelighet fins flere og flere prosjektstillinger som innehas av mennesker som minner mer om den lokale ildsjelen enn den kommunale byråkrat. Dette er tilfellet fordi den personlige komponent, hevder noen forskere, gjør seg mer og mer gjeldende i kommunale moderniseringsprosesser (Hulgård 1995:39). Mange av trekkene ved lokalkontaktrollen er de samme som man vil finne hos den typiske ildsjel, vil vi hevde. Dette gjør det presserende å finne den mest hensiktsmessige plasseringen og kompetansen hos den som skal inneha lokalkontaktrollen i kommunene.

Videre sa lokalkontakten som er sitert over at man som lokalkontakt må ha pågangsmot og være en pådriver. En må med andre ord sette alkoholbruk på dagsorden. Dette kan være utfordrende i og med at alkoholproblematikk på mange måter er et tabubelagt tema i Norge. Dette skal vi se nærmere på i kapittel 6.

En utfordring for alle lokalkontaktene har vært økonomien i prosjektet. I denne sammenheng er avogtil ganske spesielt på den måten at det ikke følger penger med samarbeidet med AlkoKutt. avogtil var, som nevnt innledningsvis, tenkt å være et *spleiselag*, og fungerte i stor grad også som det. Lokalkontaktene ga uttrykk for at de i utgangspunktet mente at dette var positivt. De var opptatt av at for mye økonomisk støtte generelt sett kan føre til at et initiativ tar slutt når pengestrømmen blir borte. Én lokalkontakt sa følgende på spørsmål fra oss om det var et problem at det ikke fulgte penger med dette prosjektet:

Ja, det er det. Det er klart at med øremerkede midler, så kunne vi gjort enda mer. Men på den annen side, det at du ikke har penger, gjør at du må jobbe på en litt annen måte. Noe som gjør at en får ting i gang som kan videreføres – nettopp fordi det ikke koster penger.

Selv om lokalkontaktene i utgangspunktet altså var positive til spleiselagstankegangen i avogtil, kunne de ønsket seg noe romsligere økonomi. Noen kommuner har imidlertid litt mer penger enn andre til denne typen arbeid, mens andre steder var lokalkontaktene ekstra flinke til selv å skaffe midler – enten internt i kommunen eller fra eksterne kilder. Det er derfor slik at den lokale økonomiske rammen for avogtil varierte noe fra kommune til kommune. Det har imidlertid ikke vært mulig for oss å bringe på det rene hvor mye midler de enkelte kommunene har hatt til rådighet for avogtil. Mest av alt fordi det i få kommuner var øremerkede midler til avogtil i kommunenes budsjetter. Men også fordi det er komplisert å regne ut hva de har brukt på for eksempel materiell og distribusjon av dette, møter, og ikke minst lønn – både til lokalkontaktene og de andre kommuneansatte som har hatt arbeidsgruppedeltakelse som en del av sin jobb. Likevel kan vi trygt slå fast at det ikke er snakk om store summer som er stilt til rådighet til avogtil i noen av de seks kommunene.

Et tredje forhold, ved siden av stillingsandel og økonomi, som vi mener hadde innvirkning på lokalkontaktarbeidet, var om vedkommende hadde støtte fra kommunens administrative og politiske nivå. Her var det forskjeller mellom kommunene. De fleste av lokalkontaktene var veldig fornøyde med den oppbackingen de fikk fra sine kolleger og overordnede i administrasjonen. Få av dem var imidlertid tilfredse med måten lokalpolitikkerne fulgte opp prosjektet på. Denne lokalkontakten kommenterer her for eksempel det at bare to politikere møtte opp på kommuneseminalet:

Det sier litt om hvor mye ansvar de tar for de vedtakene de fatter. For, tross alt, som det øverste organet i kommunen, kommunestyret, i alle fall halvdelen burde meldt seg på.

Den samme lokalkontakten var også frustrert over at vedkommende opplevde å måtte fronte prosjektet alene:

Altså, det er ikke jeg som skal fronte dette alene. Det må være et bredt politisk initiativ. Hvis ikke kan de bare glemme hele greia. (...) Og jeg tror nok det er det som ofte kan bli problemet altså. Selv om du har forankret det i form av at du har fattet vedtak, så har du egentlig ikke gjort det likevel. Det er lett å fatte vedtak, men når det kommer til konkrete konsekvenser...

EB: Men føler du at det er du som må fronte det likevel, selv om du var tydelig på det?

Ja, jeg føler det. (...) Det blir litt sånn, det er *ditt* prosjekt, det er ikke vårt. Og det har jeg akkurat hatt en diskusjon på uavhengig av avogtil. Det er mye av problemet. Vi har fått en ny sjef, og han sier at det var sånn han trodde det var i det private. Men det er like ille i kommunen, og kanskje enda verre. Det er *mitt* ansvar. Det er ditt. Det er ikke *vårt*.

Det er klart at disse forholdene ikke skapte de beste forutsetninger for å drive godt avogtil-arbeid for denne lokalkontakten. Denne kommunen var også blant de kommunene som hadde problemer med å gjennomføre prosjektet på en tilfredsstillende måte, uten at hele årsaken til dette er å finne i manglende oppfølging av politikerne i kommunen.

Dersom vi oppsummerer det vi foreløpig har drøftet, kan vi si at følgende faktorer var viktige for at lokalkontaktene skulle få nok handlings- og mulighetsrom til oppdraget sitt:

- a. De måtte ha en stilling der avogtil passet inn i det arbeidsområdet de allerede skulle dekke, og som gjorde det mulig å ha *tid* til å prioritere avogtil-arbeidet.
- b. De måtte ha en stilling som gjorde at de hadde den *oversikten* og den *kjennskapen* til forebyggingsfeltet som var nødvendig for å kunne fronte prosjektet.
- c. De måtte ha et minimum av *økonomiske ressurser* til rådighet i det lokale arbeidet.
- d. De måtte ha *støtte* fra kommunens administrative og politiske nivå.

Lokalkontaktene var imidlertid ikke alene om å jobbe med avogtil i de seks kommunene. Den andre viktige aktøren var de lokale arbeidsgruppene. Hvordan disse var sammensatt og hvordan de fungerte, er også med på å forklare de lokale variasjonene.

5.1.2 Arbeidsgruppene

Det å involvere aktører fra det sivile samfunn, næringsliv og andre offentlige etater i forebyggende arbeid på lokalt plan er unikt ved dette prosjektet, og har ikke vært vanlig i forebyggingsprosjekter i Norge. Representanter fra kompetansesentrene, som har erfaring fra mange ulike modeller for forebygging, så dette elementet med bredt sammensatte arbeidsgrupper som kanskje det mest interessante i hele prosjektet. En av dem sa dette i intervju med oss:

Det som har vært annerledes med avogtil-prosjektet i forhold til andre ting jeg har vært borti, er vel at du lager ei arbeidsgruppe som er så bredt sammensatt, det syns jeg har vært fryktelig spennende.

I prosjektplanene var det lagt opp til at sammensetningen i arbeidsgruppene skulle bestemmes lokalt, hvilket medførte at de var noe ulikt sammensatt i de seks kommunene. For det første var det forskjell på hvor mange medlemmer de hadde. Noen hadde relativt store arbeidsgrupper med 9–10 medlemmer, andre var små, med 4–5 medlemmer. En annen forskjell var hvor mange offentlig ansatte som var med. Fire grupper hadde næringslivsrepresentanter med, to hadde ikke det. Tre hadde lokalpolitikere med, tre hadde ikke det. Fem av dem hadde med representanter for frivillig sektor, mens én kommune ikke hadde det. Tabell 9 viser en oversikt over arbeidsgruppene sammensetning²⁴.

Tabell 9: Arbeidsgruppene sammensetning per 01.01 2006 (opprinnelige antall i parentes)

Kommuner	Off./komm-unalt ansatte (inkl. lokal-kontakten)	Frivillige organisa-sjoner	Nærings-liv	Lokal-politikere	Andre	Antall med-lemmer
Kvam	4 (5)	1 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	5 (6)
Lindesnes	5 (5)	0 (0)	0 (0)	1 (1)	1 (1)	7 (7)
Namsos	3 (3)	1 (1)	1 (1)	0 (0)	0 (0)	5 (5)
Røyken	4 (4)	2 (2)	2 (2)	0 (0)	1 (1)	9 (9)
Sarpsborg	3 (3)	2 (3)	0 (1)	1 (0)	0 (1)	6 (8)
Vestre Toten	5 (6)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	9 (10)

Møtefrekvensen, som sier mye om kontinuiteten i arbeidet, varierte også mye fra kommune til kommune. Vi har ikke den komplette oversikten over antall arbeidsgruppemøter fordi noen kommuner ikke har ført referater fra alle møtene, men ut fra samtaler med lokalkontaktene og arbeidsgruppemedlemmer, vet vi at det var store forskjeller. Vi vet for eksempel at Vestre Toten gjennomførte flere møter enn de andre gruppene, noe som vi mener gjenspeiler seg i aktiviteten de gjennomførte også, samt på antall medieoppslag de klarte å få. Lindesnes gjennomførte færrest arbeidsgruppemøter, og flere av medlemmene her ga uttrykk for at de av ulike grunner ikke hadde kunnet følge opp avogtil slik de hadde ønsket å gjøre. Hvordan arbeidsgruppene fungerte, varierte også mye. Noen lokalkontakter opplevde det som en utfordring å i det hele tatt få gruppene etablert, med å få medlemmene til å møte på arbeidsgruppemøtene og få dem til å engasjere seg. Her er et sitat fra en lokalkontakt som ikke hadde det lett med å få medlemmene til å møte opp:

²⁴ Noen av gruppene opplevde at opprinnelige medlemmer gikk ut av gruppa og at andre kom inn underveis. Tabellen viser derfor medlemmene per 01.01.2006 med det opprinnelige antall medlemmer i parentes.

Problemet er da at (...) de kan jo aldri møte. Så jeg føler at vi er blitt litt sånn kommunale. Og politiet er jo sånne som ikke er verdens beste til å møte da. Prøver å legge det litt sånn på ettermiddagen, for da har de kanskje sjanse til å komme de andre, men da kommer ikke han fra politiet, for da jobber ikke han. (...) Så det er ikke så enkelt å ha møter med alle sammen.

Her ser vi at det var en utfordring å arrangere møter med arbeidsgruppa fordi den hadde representanter både fra frivillig og offentlig sektor. Politiet, for eksempel, hadde dette som en del av sin jobb, og kunne ikke møte etter arbeidstid, mens representantene fra frivillige lag og foreninger ikke kunne møte på dagtid. Andre steder lot dette seg løse, for eksempel i Vestre Toten, der oppmøtet i arbeidsgruppa var stort. Løsningen for de frivillige her, var at møtene ble lagt til dager i uka da de ikke var på jobb.

Det er klart at det var viktig lokalt å ha ei arbeidsgruppe som jobbet godt, det vil si der medlemmene var engasjerte og hadde anledning til å møte opp og kunne følge opp vedtak som ble fattet i gruppa. Med å ”fungere godt” mener vi også at gruppa besto av medlemmer med store nettverk og som kunne spille på sine ulike roller i lokalsamfunnet. Hensikten med dette var at de skulle ”ta med seg” avogtil inn i de ulike sammenhengene de befant seg i. Vårt inntrykk er at blant våre seks kommuner, hadde alle arbeidsgruppene denne type medlemmer. Men det var ikke i alle kommunene at denne kapasiteten ble utløst, for å si det på den måten. For eksempel var det i Lindesnes et slikt potensial, særlig i en lokalkontakt som hadde et stort nettverk og som var en kjenning i mange miljøer i kommunen. Men mangel på støtte rundt denne lokalkontakten – både fra kommuneorganisasjonen og fra medlemmene i arbeidsgruppa, som sjelden hadde mulighet til å stille fulltallig på møter – gjorde at denne kapasiteten ikke ble tatt i bruk. I Sarpsborg var det største problemet lenge at mange av medlemmene i arbeidsgruppa måtte slutte på grunn av sykdom. Etter hvert ble disse imidlertid erstattet eller de kom tilbake, og underveis ble arbeidet holdt i livet, først og fremst av en effektiv lokalkontakt med utpreget kompetanse i nettverksbygging, samt noen faste støttespillere som var kollegaer av lokalkontakten eller medlemmer av arbeidsgruppa. I Kvam møttes gruppa sjelden, men når de først møttes, var de svært kreative og besto av mennesker med store og overlappende nettverk. Dette resulterte i kampanjeløsninger som var enkle, men spennende. I Namsos ble mye av arbeidet gjort av lokalkontakten og et sentralt medlem av arbeidsgruppa som også var ansatt i kommunen.

I Røyken gikk man etter hvert over til å ikke ha ei fast arbeidsgruppe, men heller jobbe med arbeidsgrupper spesielt sammensatt ut fra hvilket tema den forestående kampanjen skulle dreie seg om. Dette betyr at arbeidet ble mer intensivt i perioder rundt én kampanje, for deretter å opphøre. Denne løsningen ble testet ut for alvor før og under Fokusuka 2005, og,

etter hva vi kan forstå, var dette en god løsning. Vi fikk her se eksempler på et lokalt næringsliv som tok ansvar innenfor ei sone som de hadde eierskap til, nemlig alkoholbruk i arbeidslivet. Dette er, mener vi, et eksempel på at en lokal handlingskapasitet om lokale utfordringer, ble satt i verk rundt denne kampanjen. I den siste av våre seks kommuner, Vestre Toten, mener vi også å ha sett denne type lokal handlingskapasitet. Dette kan ses gjennom måten arbeidsgruppa jobbet på, der en spilte på folks ulike roller i lokalsamfunnet, der en fikk folk til å stille opp i alkoholkampanjer i egenskap av å være enten fagforeningsmedlem, fotballtrener eller butikksjef ved Rema 1000. Her ble folks ulike roller og overlappende funksjoner utnyttet for å skape slike "ringer i vannet" som vi beskrev i kapittel 4 (s. 48).

En annen aktør som hadde betydning for den lokale gjennomføringen, var de regionale kompetansesentrene.

5.2 Kompetansesentrene

De sju regionale kompetansesentrene på rusfeltet i Norge, som formelt sett er underlagt Sosial- og helsedirektoratet, har ansvar for å drive med kompetanseutvikling, blant annet i forhold til forebygging, i sin region. Dette vil si at det primært er kommunene som er målgruppa for arbeidet. Kompetansesentrene sitter med fagkompetanse når det gjelder rusbehandling og forebygging. De fleste sentrene driver med begge deler, men de har noe ulike profiler. Fem av de sju sentrene var altså med i avogtil.

For å forstå kompetansesentrenes bidrag i prosjektet er det viktig å understreke at de hadde flere roller. De var representert i styringsgruppa for prosjektet²⁵, de hadde ansvaret for å rekruttere aktuelle kommuner med i prosjektet, og i hele perioden hadde de som oppgave å følge opp de kommunene som befant seg innenfor sitt distrikt. Vi mener, ut fra vår studie, at arbeidet i kommunene hadde større potensial for å lykkes dersom de lokale prosjektarbeiderne ble fulgt opp av et aktivt kompetansesenter. Å bli fulgt opp, innebærer i utgangspunktet tilgang på tre innsatsfaktorer fra kompetansesentrene: *Tid, økonomisk støtte, og faglig/personlig oppfølging.*

I forhold til den første faktoren varierte det fra kompetansesenter til kompetansesenter hvor mye *tid* de la ned i avogtil-prosjektet. Eksempelvis oppga det ene senteret å ha brukt omtrent 25 prosent av en stilling på å følge opp kommunene lokalt, i tillegg til å ha to stykker i styringsgruppa. Et annet hadde også to personer i styringsgruppa, og anslår at det brukte ca.

²⁵ Dette er den nasjonale styringsgruppa som møttes ca. fire ganger i året. Denne ser vi ikke nærmere på her, siden det er det lokale nivået som er temaet i denne rapporten. For mer om denne gruppa, se *Delrapport 1* (Nyseth og Braaten 2006) og prosjektbeskrivelsen for avogtil (AlkoKutt 2002).

75 prosent av en stilling i det halve året da man jobbet intensivt med å få den lokale prosjektorganisasjonen på plass. Etter det ble det mindre jobbing, men senteret brukte en del tid på å følge opp kommunene.

I forhold til *økonomi* er det slik at det største økonomiske bidraget fra alle kompetansesentrene var ressurser til å lage de store rusvaneundersøkelsene i kommunene²⁶. Videre brukte de av egne midler til å delta på kommuneseminarene og briefingmøtene lokalt i sine ansvarskommuner og på styringsgruppemøtene sentralt. Dette betyr at de fem kompetansesentrene sto for en stor del av de økonomiske insentivene i avogtil-prosjektet. I tillegg er det slik at kompetansesentrene disponerer en pott med midler til prosjekter. Flere ytte tilskudd til avogtil-kommunene gjennom disse midlene, men her varierer det hvor mye de ulike kommunene fikk. Årsaken til denne variasjonen er blant annet at det var store forskjeller på hvor mye økonomisk støtte kommunene søkte om fra sine kompetansesentre. Ut fra våre samtaler med kompetansesentrene, er det mye som tyder på at de lokalkontaktene som var mer aktive og krevde mer, også fikk mer. Det synes altså å være slik at suksess avlet suksess i avogtil i den forstand at lokalt engasjement bidro til å kanalisere ytterligere ressurser både i form av prosjektstøtte og oppfølging gjennom kompetansetilførsel, mens passivitet virket i motsatt retning.

At de ulike kompetansesentrene hadde ulike måter å jobbe med dette prosjektet på, ble ekstra tydelig gjennom at det bare er ett av kompetansesentrene som gikk inn og støttet lokalkontaktfunksjonen økonomisk. Som vi har vært inne på, ble lokalkontakten i Vestre Toten frikjøpt i 80 prosent fra sin stilling i kommunen gjennom kompetansesenterets midler. Dette ga denne lokalkontakten mulighet til å prioritere avogtil-arbeidet i større grad enn dersom vedkommende hadde fortsatt i sin vanlige stilling, og i større grad enn de andre lokalkontaktene. Det skal sies at frikjøpet ikke ble gjort i forbindelse med avogtil alene, videre at ikke alle de 80 prosentene ble brukt til avogtil, men det er ingen tvil om at dette var med og bidro til at avogtil i denne kommunen var preget av større kontinuitet enn i mange av de andre kommunene. Dette betyr at den økonomiske støtten fra kompetansesentrene var sentral i avogtil. Hva så med den personlige og faglige støtten?

Det er viktig å forstå at kompetansesentrenes arbeidsinnsats ikke bare dreide seg om mengde og økonomi, men også om type innsats. For eksempel: Var sentrene aktive eller passive overfor kommunene? Det vil si: Tok de egne initiativ overfor lokalkontaktene eller

²⁶ Dette var undersøkelser der ungdomsskoleelever var respondenter, og de dreide seg i hovedsak om ungdoms rusvaner. Undersøkelsen var ikke i utgangspunktet en del av avogtil-prosjektet, men er en del av tilbudet kompetansesentrene gir til sine samarbeidskommuner.

ventet de på henvendelse og forespørsler? I stor grad er det det siste som var tilfellet for de fleste av kompetansesentrene. De ventet på at kommunene – i realiteten lokalkontaktene – skulle ta initiativ, og så responderte de på dette. Generelt ser det ut til at de fleste sentrene var relativt lite involvert i det som skjedde på lokalplanet, men det er noen unntak. At kompetansesentrene deltok på arbeidsgruppemøtene ser ut til å være en viktig komponent i forhold til å få opp engasjement og skape framdrift i det lokale arbeidet. Dette skjedde i Røyken, Sarpsborg og Vestre Toten.

Spørsmålet vi synes er viktig å stille, er hvorfor kompetansesentrenes innsats varierte såpass mye som den gjorde. Noen av forskjellene ser ut til å dreie seg om uklarheter om hva som var oppdraget til kompetansesentrene i avogtil. Representanten for ett senter opplever at forventningene til dem var svært uklare:

Jeg synes at vår rolle som kompetansesenter er blitt litt utydelig. Har ikke helt klart for meg hva det var forventet at vi skulle gjøre. Det vart veldig mange uklarheter, nettopp fordi man ikke hadde avklart forventningene. Jeg visste ikke hva slags forventninger AlkoKutt hadde til meg, og kommunene visste ikke hva slags forventninger de kunne ha til meg.

Et annet kompetansesenter så sin rolle som en pådriver:

Utgangspunktet var at vi skulle være en link mellom AlkoKutt, kommunen og kompetansesenteret. For min del, som skulle være den personen som kom fra oss, så handlet det mye om å prøve å hjelpe til i forhold til samarbeidet i arbeidsgruppa, å få de til å ta del i dette her, være en ressurs, være litt pådriver for kommunen, holde motet opp.

Et annet kompetansesenter holdt seg bevisst litt i bakgrunnen. Slik de tolket det, var det kommunene som skulle ha initiativet:

Det er viktig at vi ikke plutselig havner foran dem [kommunene]. Det er tross alt der initiativet skal hvile litt. Og da må vi være klare når de er klare. Vi skal ikke ligge et hestehode foran dem.

Her ligger sannsynligvis den største årsaken til at kompetansesentrenes bidrag ble så ulike. De forsto sin rolle på forskjellige måter, hvilket betydde at de utformet innsatsen sin veldig forskjellig. Et annet aspekt her er geografi. Det ser ut til at det var lettere å følge opp kommuner som ikke lå så langt unna kompetansesenteret, for eksempel når det gjaldt å delta på arbeidsgruppemøtene. Videre dreide ulik oppfølging seg også om antall kommuner per kompetansesenter. Bergensklinikkene hadde for eksempel ansvaret for fire av kommunene. Det sier seg selv at det ikke kunne følge opp alle like godt. De andre sentrene hadde ansvaret for én (Midt-Norsk kompetansesenter for rusfaget), to (Østnorsk kompetansesenter) og tre kommuner (Borgestadklinikken). Generelt er det også slik at kompetansesentrene har så mange kommuner innenfor sine regioner (Østnorsk har for eksempel 88 kommuner) at det er umulig for dem å følge opp alle like mye.

*

I dette kapitlet har vi sett på det vi mener er hovedårsakene til at det er variasjoner mellom de seks kommunene når det gjelder hva de har gjennomført av tiltak og hvilke resultater de har avstedkommet. Vi har pekt på at det sannsynligvis er forhold i de lokale kontekstene som kan ha spilt inn her, men at hovedårsakene har å gjøre med implementeringen av prosjektet, samt i hvordan de lokale prosjektorganisasjonene var bygd opp og hvordan de fungerte. I det neste kapitlet skal vi summere opp og diskutere de viktigste resultatene av vår evaluering.

6 Oppsummering og diskusjon

I denne rapporten har vi vist at avogtil ble et litt annet prosjekt enn det som var planlagt. Gjennom kreativ utprøving og korrigeringer, gjennom misforståelser og lokale tilpasninger, hardt arbeid, pågangsmot og skiftende rammevilkår ble avogtil formet og omformet i et samarbeid mellom AlkoKutt og de lokale partnerne i pilotkommunene. Det er denne prosessen og disse endringene som har vært tema for vår evaluering og denne sluttrapporten. Det er imidlertid viktig å understreke at vi ikke har til hensikt å dømme prosjektet ut fra at det ved prosjektslutt så annerledes ut enn det som var planlagt. I og med at avogtil var et pilotprosjekt, og i og med dette har vært en prosessevaluering, har vi vært mer opptatt av hvordan prosjektet faktisk artet seg og hvilke resultater det faktisk fikk, enn å fokusere på avvik fra oppsatte planer. I dette kapittelet skal vi summere opp de endringene prosjektet har vært gjennom og hva vi mener er styrker og svakheter ved prosjektet slik det ble. I det neste og siste kapittelet skal vi komme med våre anbefalinger for det videre arbeidet med prosjektet.

6.1 Idémarkedsføringskampanje med lokale tilpasninger

Dersom vi går tilbake til programteorien (figur 1 på side 19), ser vi at avogtil, ved siden av å skulle være en markedsføringskampanje for alkoholfrie soner og punktavhold, også skulle innebære en omfattende koordinering av mange ulike aktører som driver med rusforebygging eller som kunne være arenaer for denne type arbeid. Blant annet meldte 22 nasjonale organisasjoner seg til å være med i prosjektet. Vi mener at den viktigste forskjellen mellom det planlagte prosjektet og prosjektet slik det etter hvert utviklet seg, er at involveringen fra disse deltakerorganisasjonene viste seg å bli mye mindre enn antatt. For de fleste av disse ble den nærmest ikke-eksisterende – både på nasjonalt og lokalt nivå. At disse organisasjonene ikke deltok i tiltenkt grad nasjonalt, at de i mange kommuner ikke hadde medlemmer som kunne delta i arbeidet lokalt, og særlig at de ikke leverte tiltak til den planlagte tiltakskatalogen, fikk store konsekvenser for avogtil. For det første at en ute i kommunene ikke hadde et lokalt nettverk av frivillige aktører å spille på. For det andre at kommunene heller ikke hadde den planlagte mengden ulike tiltak å velge mellom. Slik vi ser det, er dette hovedgrunnen til at prosjektet utviklet seg til å bli nesten et rent kampanjeprosjekt, der

spredning av alkoholfrie soner og punktavhold via lokale tilstelninger og lokale medier var hovedingrediensene. Den tiltenkte ”orkestreringen” av ulike tiltak som en snakket om i begynnelsen, fant ikke sted i den grad man hadde lagt opp til.

Når det er sagt, er det viktig å peke på at disse problemene med deltakerorganisasjonene ble oppdaget på et svært tidlig tidspunkt i prosjektet, mest av alt fordi en sentralt hos AlkoKutt var klar over utfordringene ved å bruke den modellen for lokal mobilisering som innebar nasjonale organisasjoner. Videre tok en fleksibel prosjektledelse hos AlkoKutt, samt smidige og engasjerte lokale aktører ute i kommunene, konsekvensene av dette, og endret strategi og fokus. De forsto at det lokale nettverket måtte skaffes, nettopp, lokalt. Dessuten gjaldt det å stille inn prosjektnettverket slik at en kunne gjennomføre kampanjene på best mulig måte. Det vil si å tilpasse kampanjene til lokale forhold, slik at de fikk størst mulig gjennomslagskraft. Orkestreringen av mange *ulike* tiltak falt bort, mens energien ble brukt på å skape gode og koordinerte kampanjer nasjonalt og lokalt.

Det er en betydelig andel entrepenørskap som ble tatt i bruk i denne perioden av prosjektet, spesielt sentralt hos AlkoKutt, for å stake ut nye veier å gå i en utfordrende kontekst. Videre mener vi også at denne omlegging av strategi er mer i tråd med endringene i organisasjonslivet som vi var inne på i kapittel 2. Der pekte vi på at frivilligheten ikke nødvendigvis er forvitret, slik noen hevder, men at det mer tradisjonelle medlemsbaserte frivillige engasjementet har gått over i et annen arbeidsmåte som ikke nødvendigvis innebærer organisasjonsmedlemskap. At man lykkes bedre med den nye strategien i avogtil, med å involvere enkeltpersoner med store nettverk og et særegent engasjement, kan være et uttrykk for at folk fortsatt er både sosialt og politisk aktive, men på andre områder enn før og på andre måter enn før. Engasjementet er oftere kortsiktig, for eksempel knyttet til en bestemt sak der en opplever seg berørt. Eksempelet fra Røyken som vi var inne på ovenfor, kan forsterke en slik tolkning. Her begynte man altså etter hvert å opprette ad hoc-arbeidsgrupper relatert til hvilke soner eller kampanjetema det var snakk om. Disse spesialsammensatte gruppene jobbet så prosjektbasert med ”sitt” tema, og endepunktet for samarbeidet var å ha gjennomført en kampanje rundt dette temaet. Et slikt opplegg innebar at deltakerne ikke trengte å forplikte seg over lang tid, men kunne involvere seg for kortere perioder, noe som fungerte veldig bra. Dette forteller oss at potensialet for frivillig aktivitet og engasjement ikke er borte, men har endret seg.

Det forsterkete fokuset på kampanjearbeid gjorde AlkoKutts kampanjer helt sentrale i prosjektet. Det var disse nasjonale aksjonene, og de lokale tilpasningene, som utgjorde størstedelen av tiltakene, da vi må si at det har kommet få initiativ ”nedenfra”, fra

kommunenenes side. Generelt sett var det slik at kampanjeinitiativ kom fra AlkoKutt, og så ble kommunene med på kampanjene, eller de valgte å ikke delta. Her er det imidlertid noen unntak, representert ved kommuner som tok egne initiativ utover å tilpasse nasjonale kampanjer. Disse initiativene var i hovedsak rettet inn mot å skape konstruktive samarbeidsrelasjoner med betydningsfulle lokale frivillige aktører eller lokalt næringsliv. Røyken er igjen et godt eksempel, der samarbeidet med inkassobyrået Lindorff og Bråset bo- og omsorgssenter skapte en god modell for denne type samarbeid mellom kommunen og lokalt næringsliv. Et annet eksempel er partnerskapet mellom avogtil i Vestre Toten og Raufoss fotball. Et tredje eksempel er samarbeidet mellom avogtil og båtforeninger i Sarpsborg.

Derfor: Slik vi ser det, utviklet avogtil seg etter hvert til å bli en god ”idémarkedsføringskampanje” med lokale tilpasninger og lokale prosjektmedarbeidere. En klarte, mener vi, i de aller fleste kommunene, å tilpasse budskapet til ulike arenaer i lokalsamfunnet gjennom kreative og samvittighetsfulle lokale aktører. En mengde slike aktører ble involvert, selv om tyngdepunktet helt klart lå blant kommunalt ansatte. Vi mener at målgruppa fikk servert budskapet på ulike arenaer og av ulike aktører, selv om vi ikke kan snakke om en ”massemobilisering” i noen av kommunene. På den annen side: Om dette hadde vært tilfellet, ville det vært svært oppsiktsvekkende, tatt tida og ressursene en her har hatt til rådighet i betraktning. Disse har ikke vært store, spesielt ikke de økonomiske innsatsfaktorene.

6.1.1 Økonomiske innsatsfaktorer

Som allerede nevnt, er det vanskelig å måle hvor mye penger er har brukt i dette prosjektet. avogtil var både planlagt, og ble i stor grad realisert som, et ”spleiselag”. I tillegg har en hele veien, både hos AlkoKutt og ute i kommunene, utnyttet synergieffekter. Vi har derfor ikke kunnet gjøre noen detaljert ”kost/nytte-analyse” i denne evalueringen. Likevel vil vi karakterisere avogtil som et prosjekt nærmest på ”sparebluss” når det gjelder økonomi. Vi har allerede sett på de økonomiske bidragene fra både kommunene og kompetansesentrene. AlkoKutts innsats har vært om lag 2,2 millioner til sammen i 2003, 2004, 2005 og 2006²⁷. Dette er svært lite sett opp mot det aktivitetsnivået en har hatt og de resultatene en har fått. Det skal imidlertid sies at en del av materiellet som er blitt brukt i kampanjene er finansiert

²⁷ 450 000 kr i 2003, 1 million i 2004, samt om lag 500 000 kr i 2005 og 2006. Inkludert her er generell avogtil-aktivitet, reisevirksomhet, samt kostnader til MMI-målinger. Finansieringen av denne evalueringen er ikke inkludert i regnskapet.

over andre poster i AlkoKutts budsjetter, all den tid de fleste kampanjene drives på nasjonalt nivå mer eller mindre uavhengig av avogtil. Videre er ikke de administrative utgiftene som for eksempel lønn med i dette regnskapet full ut²⁸. Likevel er det ingen tvil om at en har fått mye ut av lite i avogtil.

6.1.2 avogtil – et lokalsamfunnsbasert prosjekt?

Her skal vi gå tilbake til at vi over kalte avogtil en lokalt tilpasset kampanje. Spørsmålet vi nå skal forsøke å svare på, er hvorvidt det betyr at prosjektet kan sies å ha vært *lokalsamfunnsbasert*, slik man tok sikte på i begynnelsen, og slik det er beskrevet i prosjektbeskrivelsen. Vi mener ikke det, og gjør med dette et skille mellom *lokalsamfunnsbaserte* og lokalt *tilpassete* prosjekter. Med lokalt tilpasset mener vi at kampanjer som ble kjørt i avogtil- eller AlkoKutt-regi, ble relatert til lokale forhold for å få bedre effekt. Vi mener, blant annet ut fra teorier på dette feltet og samtaler med representanter fra kompetansesentrene, at en *lokalsamfunnsbasering* – eller ”community prevention” eller ”community action” – innebærer at prosjektet lever et selvstendig liv lokalt og at det *nedenfra og opp* genereres nye innfallsvinkler og måter å jobbe på. Ser vi prosjektet under ett, kan vi ikke si at det har skjedd. Til det har for mye av prosjektet båret preg av å foregå *ovenfra og ned*. På mange måter er det ikke mer komplisert enn at i og med at dette prosjektet ikke hadde sitt utspring innenfor disse lokalsamfunnene, kan det heller ikke bli lokalsamfunnsbasert. Holmila definerer for eksempel ”community action” som

...all those initiatives, activities, programmes and efforts that are involved and managed by local citizens (2000:102).

I avogtil er ikke tiltakene og programmet utviklet av de lokale aktørene, men de er tilpasset av dem. Følger vi Reynolds sin forståelse av ”community prevention” (2006), er følgende to elementer helt sentrale for at en skal kunne kalle et prosjekt lokalsamfunnsbasert: For det første må innbyggerne lokalt ha en *felles forståelse* av at de har et problem. Veldig mange lokalsamfunnsbaserte prosjekter starter slik, med en hendelse eller gjentatte hendelser som oppfattes som problematisk lokalt. For det andre skal de samme innbyggerne komme fram til en *felles løsning* på problemet. Det er klart at dette er en streng definisjon av et lokalsamfunnsbasert prosjekt, men det fungerer godt som en illustrasjon på noe av det som har vært problemet for avogtil. Vi er også klar over at dette til en viss grad er et definisjonsspørsmål, altså et spørsmål om hva man legger i ulike begreper og hvordan man

²⁸ For ett prosjektår ble lønnsmidler for avogtil fullt ut belastet prosjektet. Kontorhold etc. er ikke regnet inn for noen av årene.

oversetter begreper fra engelsk. Poenget vårt er imidlertid å løfte fram denne diskusjonen om hva man mener med lokalsamfunnsbaserte prosjekter, fordi diskusjonen er relevant for flere deler av forsknings- og praktikerfeltet innenfor forebygging. "Lokalsamfunnsbasert" har vært et mye brukt begrep de siste 10–15 åra på dette feltet, og vi etterlyser en diskusjon om hva det *egentlig* innebærer å jobbe lokalsamfunnsbasert.

Går vi tilbake til avogtil, er det klart at dette prosjektet ikke oppsto i forlengelsen av en felles problemforståelse lokalt, men at både problemforståelsen og løsningen, sett fra innbyggernes side, tvert imot kom ovenfra, fra kommunalt politisk hold, og utenfra, fra AlkoKutt. Det samme problemet oppsto i sammenheng med at de frivillige aktørene lokalt i utgangspunktet skulle mobiliseres av de nasjonale organisasjonsleddene. Også på denne måten kom dette prosjektet ovenfra.

Det er sannsynlig at denne ovenfra-og-ned- eller top-down-modellen er mye av årsaken til at få av kommunene har klart å gjøre prosjektet til sitt eget, til noe de holder i og føler at de styrer på egen hånd. Også dersom vi velger å operere med en noe mildere versjon av lokalsamfunnsbasert forebygging, der verken problemet eller løsningen nødvendigvis trenger å genereres nedenfra, er det ikke overraskende at avogtil fikk problemer med å mobilisere lokalt. Noe av årsaken til disse problemene i avogtil kan skyldes det vi var inne på i kapittel 2; at man i avogtil opprinnelig opererte med en normativ og ideologisert forståelse av potensialet i lokalsamfunn og i frivillige organisasjoners deltakelse i denne type prosjekter. Mye av kritikken mot det noen vil kalle en slik "lokalsamfunnsideologi" dreier seg om at denne forståelsen innebærer to forhold: For det første et ukritisk forhold til hva det sivile samfunn er. For det andre at man opererer med sivilsamfunnet som en samlebetegnelse for alt som er godt (Kielland 2003). Det siste poenget betyr at denne tankegangen eller ideologien innebærer en romantisk forståelse av at frivillig sektor er en uutnyttet ressurs med potensial til å gjøre nær sagt hva som helst. Dette er en feilaktig antakelse, mener kritikerne (Harriss 2002). Det første poenget dreier seg om at det er viktig å skille de ulike delene av sivilsamfunnet fra hverandre. Denne tematikken har også vært oppe til diskusjon i avogtil, for eksempel i styringsgruppa, når man har snakket om mulighetene for å mobilisere frivillig sektor til å drive lokalt avogtil-arbeid. Det er således ikke noe nytt poeng i avogtil-sammenheng.

Vi er altså kritiske til noen av innfallsvinklene en valgte i prosjektet. Når det er sagt, er det viktig å understreke at selv om vi hevder at avogtil ikke ble lokalsamfunnsbasert, men lokalt tilpasset, mener vi *ikke* at prosjektet ble mislykket. Vi mener simpelthen at prosjektet ble noe annet enn det som var den opprinnelige intensjonen, men at en slik løsning også kan

gi virksam forebygging. Vi vil hevde at mye tyder på at man i avogtil har klart å utvikle en modell for et holdningsskapende prosjekt der hovedpoenget er å sørge for at nasjonale kampanjer får gode lokale nedslag og innslag. Det sentrale er, mener vi, at det lokale blir mer enn en "en nøytral bakgrunn som avgrenser intervensjonen geografisk" (Eide 2000:38). I så tilfelle vil man ikke kunne utnytte potensialet for lokale tilpasninger som er viktig i en slik modell. Vi mener at avogtil ikke går i den fella. Det tas hensyn til det lokale i avogtil.

Når det gjelder den mer "idealisererte" forståelsen av lokalsamfunn, som vi mener at var utgangspunktet for avogtil, opplever vi at man innenfor prosjektet endret forståelse underveis til en mer moderert forståelse. Dette, hevdes det, er en trend innenfor en del lokale forebyggingsstrategier. Ifra at lokalsamfunnsbasing var det eneste saliggjørende for noen år tilbake, har pendelen nå beveget seg til en mer "eklektisk holdning som inkluderer ulike strategier, både lokalsamfunnsbaserte og andre" (Nilsen i Eide 2000). Dette er ikke nødvendigvis en negativ utvikling (Eide 2000:43), fordi en sannsynligvis på dette feltet trenger ulike innfallsvinkler, all den tid alkohol- og rusmiddelproblemer har forbindelser og årsaker og får konsekvenser utenfor lokalsamfunnets eller kommunens grenser. Det trengs med andre ord tiltak på flere nivåer, og avogtil er et prosjekt som angriper flere av nivåene.

Lokal forankring på sikt

I forhold til spørsmålet om avogtil er lokalsamfunnsbasert eller ikke, kan man selvfølgelig innvende at ja, prosjektet kom utenfra og ovenfra, men poenget var at etter hvert skulle det "snu" og bli mer bottom up. Til det er det å si at denne snuoperasjonen ikke kom i fullt monn i løpet av prosjektperioden. Men vi mener likevel at en innenfor rammene av avogtil over tid kan "jobbe fram" en lokal problemforståelse, eller i alle fall at en kan få en lokal resonans eller gjenklang (Reynolds 2006) for den problemstillingen en setter fram. For eksempel ved å søke lokal deltakelse. Det betyr at det ikke er utenkelig at avogtil kan gå over til å bli mer lokalt forankret etter hvert – i de samme kommunene eller i nye kommuner. Vi vet for eksempel at ideen om alkoholfrie soner og punktavhold er sådd i pilotkommunene, og slik sett kan danne basis for kommunal forebygging i åra som kommer. Vi mener også å se konturene av en slik solid lokal forankring i for eksempel Vestre Toten og, i noe mindre grad, i Røyken og Sarpsborg, der både lokalkontaktene og arbeidsgruppemedlemmene eksplisitt i intervjuer med oss har lagt vekt på at avogtil er et prosjekt som de opplever å eie sjøl. Vi vet også at de satte sitt stempel på prosjektet i disse kommunene. Vi vet også at en svensk kommune har startet opp med avogtil-arbeid etter at ansatte i kommunen hørte om prosjektet og besøkte en av avogtil-kommunene. En slik "smitteprosess", der det er den gode ideen som lever videre,

kan være et godt utgangspunkt for en mer nedenfra-og-opp-tilnærming. Den største årsaken til at avogtil har en slik ”smittende” effekt, er den gode kommunikasjonsstrategien. La oss se nærmere på hva vi mener med dette.

6.2 En kommunikasjonsplattform

I rapporten har vi lagt vekt på at framgangsmåten med å argumentere for alkoholfrie soner og punktavhold er en strategi som prosjektaktørene og målgruppa forstår, slutter opp om og kan stille seg bak. Gjennom avogtil og samarbeidet med AlkoKutt opplever våre informanter i kommunene å ha fått en god kommunikasjonsplattform når det gjelder alkoholproblematikk i kommunen. Som vi har vært inne på, mener lokalkontaktene og de andre i prosjektet at denne plattformen kan brukes og allerede er tatt i bruk på tre måter: 1) For å kommunisere direkte med befolkningen i kommunen – altså målgruppa – gjennom kampanjeaktiviteter. 2) Som fundament når de langsiktige planene for kommunenes forebyggende arbeid og alkoholpolitikk skal legges. 3) Den kan utgjøre en del av kriteriene når kommunale skjenkebevillinger skal gis eller avslås.

Disse tre kjensgjerningene, som alle har å gjøre med avogtil- og sonestrategiens gode nedslagskraft og praktiske anvendbarhet, vil vi framheve som viktige funn. Bakgrunnen for at vi vil understreke viktigheten av disse, er at avogtil er en type prosjekt – et primærforebyggende holdningsskapende prosjekt – som det er vanskelig å dokumentere at har innvirkning på folks konkrete *alkoholatferd* (se for eksempel Babor et al 2003, Edwards 1997, NOU 2003:4). I alle fall kan man ikke ta for gitt at dersom folk har de ”rette” holdningene, har de også en atferd som samsvarer med disse.²⁹ Vi mener altså likevel at avogtil-prosjektet kan ha stor verdi, og da med utgangspunkt i de tre kjensgjerningene over, og fordi prosjektet, ved at det oppfattes som en god kommunikasjonsplattform, kan gi legitimitet til to av de mest sentrale alkoholpolitiske virkemidlene, nemlig de regulative virkemidlene høye *priser/avgifter* på alkohol og begrenset *tilgjengelighet*³⁰. Forskning tyder på at disse er de mest effektive metodene vi har for å redusere skadene som følge av alkoholbruk (Babor et al 2003, Edwards 1997, Holmila 2000, Room 2000). Men disse metodene er også avhengige av en viss tilslutning fra målgruppa for å kunne ha effekt (Baklien 1988, Hauge i Baklien 1988:53, Room 2000). Ikke minst må det være en folkelig oppslutning om disse virkemidlene og om

²⁹ Aktørene bak avogtil er enige i at koplingen mellom holdning og atferd ikke kan tas for gitt (det var blant annet derfor de valgte å moderere målsettingen for prosjektet. Se punkt 1.1.), men de mener at det uansett er et viktig utgangspunkt for å redusere skader som følge av alkoholbruk at en jobber med å skape eller opprettholde gode holdninger på dette feltet.

³⁰ Det er flere metoder for å redusere tilgjengeligheten av alkohol. De mest vanlige er monopol, tidsbegrensninger, aldersbestemmelser og bevillinger.

nødvendigheten av å redusere rusmiddelskader, for at politikere og saksbehandlere i norske kommuner skal kunne ha det nødvendige handlingsrommet for å ta dem i bruk (Østhus 2005).

Dette betyr at noe av det avogtil bør satse på, mener vi, er å 1) nettopp gi legitimitet til disse sentrale virkemidlene i norsk alkoholpolitikk. Vi mener at avogtil har et potensial til å bidra til at målgruppa får en større forståelse for at i bestemte situasjoner og på bestemte arenaer er det fornuftig å unngå å drikke alkohol, og dermed er det fornuftig å redusere tilgjengeligheten til alkohol og ha høye priser. 2) Påvirke kommunale saksbehandlere og politikere til å ta sitt regulative ansvar på alvor. Det lokale perspektivet som avogtil anlegger er særs viktig her, fordi kommunene sitter med mye av ansvaret for salg og skjenking i Norge. De kommunale bevillingsordningene gir stor frihet til kommunene, men de benytter ikke ofte nok denne friheten til å styrke reguleringene av alkohol (Riegel 2006). Dessuten ser vi at kommunal alkoholpolitikk og kontroller med skjenkesteder sjelden ses som en del av det forebyggende arbeidet i kommunene (Baklien og Rossow 2006). Ofte blir argumenter for en restriktiv alkoholpolitikk motarbeidet av en diskurs som dreier seg om næringsutvikling og om å opprettholde eller skape et bilde av kommunene som moderne steder der skjenkesteder og sivilisert og moderne alkoholkultur er viktige aspekter. Og her er det politikerne i kommunene som ofte gjør knefall for ideer om det kreative, utviklete og liberale stedet. De av våre informanter som er involvert i behandlingen av salgs- og skjenkesøknader i sine kommuner, forteller at de ofte opplever å innstille til vedtak om avslag på skjenkeløyver ut fra hensyn til mulige skader som følge av rusmiddelbruk, men at dette omgjøres av politikerne ut fra for eksempel næringshensyn. Vi synes det ser ut til at politikerne i en del av våre kommuner veldig lett takket ja til å være med i avogtil, uten at de fulgte det opp selv – enten ved å delta i kampanjearbeidet eller ved å handle mer restriktivt i alkoholpolitikken. For som en av våre informanter sa det: "Det skal forplikte å være en avogtil-kommune".

Når dette er sagt, må vi være klar over hva slags kontekst vi snakker om når det gjelder å drive denne typen arbeid, ja, for i det hele tatt å snakke om alkohol i en del settinger. Det er sterke kulturelle og normative forståelser rundt alkohol og alkoholbruk i vårt samfunn. Våre analyser av hvordan det var for de lokale aktørene å fronte avogtil-prosjektet kan gi oss et bilde av hva vi mener om dette.

6.2.1 Helsefremmingens legitimitetskrise

Tidligere i rapporten beskrev vi hvordan det var viktig at lokalkontakten og andre avsendere av avogtil-budskapet hadde pågangsmot og pådriverkvaliteter. Årsaken til at vi understreket dette, er at det å engasjere seg i avogtil innebærer at en må tørre å fronte et budskap som

dreier seg om alkohol. Dette er et område av livet som mange opplever tilhører den private arena, og det blir dermed ofte personlig for de som skal formidle avogtil-budskapet også. En lokal aktør svarer slik når vi spør om prosjektet blir personlig, om det er slik at vedkommende føler at hun må stå for budskapet selv også:

Ja, det syns jeg nok. Det er ikke noe stort problem for meg, men det er klart at du må ikke... Det ville ikke ta seg ut, for å si det sånn, hvis jeg skeiet helt ut på fritiden [*latter*]. Det er ikke noen stor belastning, men det er klart at du drar det med deg over i den private sfære. Så folk er opptatt av det. Han ene svogeren min sier det at du som er leder'n for edruskapsnemnda [*latter*]. Ja, sier jeg, det er jeg, så nå må du bare passe deg. Så det er jo ting som folk legger merke til da. Men det har ikke vært noe stort problem det altså. Men du må jo tørre å profilere det og tørre å stå fram og være en tydelig og synlig person. Er ikke sikkert alle hadde syns det var like greit.

Ut fra dette sitatet og de andre intervjuene vi har gjort, mener vi det er en potensiell belastning for de lokale aktørene å fronte avogtil-prosjektet. For selv om denne informanten ler det hele bort, er det tydelig at hun er klar over de mulige følgene det kan få dersom hun ”skeier ut på fritiden”. Men dette er ikke, slik vi ser det, en følge av avogtil-budskapet, som av de fleste i prosjektet oppleves som fornuftig. Det dreier seg heller om at dette feltet, rusfeltet, er et normativt felt, preget av en historisk forankret ideologi og noen verdier som angår den enkelte på en svært privat måte. For selv om avogtil-prosjektet representerer en betydelig oppmyking av en streng avholdslinje, er prosjektet like fullt en del av en tradisjon. Flere av våre informanter har påpekt, på bakgrunn av egne erfaringer, at dersom man offentlig tar til orde for skjerping av skjenkelover eller en generell bevisstgjøring rundt alkoholbruk, blir man fort stemplet som ”mørkemann”. Dette betyr at som avogtil-aktør må en være villig til å bli puttet i ”mørkemannsbåsen”. Dette er det ikke alle som er komfortable med. Dette ubehaget kan henge sammen med at det å i det hele tatt å drive helsefremming eller forebyggende arbeid i vårt moderne samfunn kan sies å ha en legitimitetskrise, fordi den type arbeid oppleves som å blande seg inn i individers valgfrihet (Lupton i Holmila 1997:1). På bakgrunn av dette vil vi derfor framheve at det er et vesentlig positivt resultat i avogtil at man har fått lokalkontakter, medlemmer av arbeidsgruppa og også kompetansesenteransatte til å markere seg såpass mye og såpass tydelig med et klart standpunkt på alkoholfeltet i forbindelse med kampanjearbeid – til tross for potensielle dobbeltroller i lokalsamfunnet og ”trusler” om mørkemannstempel.

Et annet funn som bygger opp under vår analyse av det normative alkoholfeltet, er at de lokale avogtil-aktørene hele veien har understreket at det er avogtil de fronter, ikke AlkoKutt.

AlkoKutt-navnet som "knote på tråden"

Mange av våre informanter opplevde navnet "AlkoKutt" som problematisk. Hovedgrunnen til dette er at de fant det misvisende i forhold til budskapet om punktavhold og alkoholfrie soner som de selv prøvde å formidle gjennom avogtil. Mange lokalkontakter og arbeidsgruppemedlemmer fortalte oss at de forsøkte å unngå å nevne AlkoKutt når de jobbet med å formidle avogtils budskap, fordi det skapte en problematisk "knote på tråden" i kommunikasjonen med målgruppa. De opplevde med andre ord "AlkoKutt" som noe som formidler et avholdsbudskap – dette til tross for at AlkoKutt aldri har vært en del av norsk avholdsbevegelse – og hevdet også at mange fra målgruppa reagerte på samme måte. Våre informanter opplevde at dette gjorde formidling vanskelig når man i prosjektet forsøkte å utnytte "stordriftsfordeler". Dette siste har å gjøre med at et av elementene i kampanjearbeidet – blant annet som et ledd i å utnytte sparsomme ressurser fullt ut – var å utnytte synergieffektene mellom AlkoKutts "regulære" kampanjer og avogtil-arbeidet. AlkoKutt kjørte sine kampanjer parallelt, og delvis i inngrep, med avogtil-spesifikke opplegg. Dette gjorde at det noen ganger kunne være vanskelig å skille de to fra hverandre. Budskapet var riktignok det samme i AlkoKutts arbeid som i avogtil, det vil si alkoholfrie soner og punktavhold. Sånn sett burde det derfor ikke være noe problem at det var overlapp mellom AlkoKutt og avogtil. Problemet oppsto imidlertid når flere av kampanjene kommunene deltok i – i alle fall i begynnelsen – promoterte AlkoKutt-logoen, og ikke avogtil-navnet. Dette kan ha skapt dårligere effekt i forhold til målgruppa, fordi at a) avogtil-aktørene ikke hadde eierskap til "AlkoKutt", og dermed var usikre og unnvikende i forhold til dette navnet. På grunn av dette kan vi anta at de ikke var gode formidlere. b) At målgruppa ikke tok imot budskapet slik man kunne ønske fordi AlkoKutt-navnet "sto i veien" for måteholdsbudskapet.

Frustrasjoner rundt dette kom opp i intervjuer med oss og på samlinger med lokalkontaktene. Og vi drøftet det også i tilbakemeldinger til oppdragsgiver underveis. Dette førte til at sommeren 2006 var avogtil-logoen kommet på kampanjemateriellet som skulle tas i bruk i kommunene. Dette er for øvrig også et eksempel på de justeringene som er blitt gjort underveis i prosjektet. Og ikke minst er det et eksempel på det normative minefeltet man opererer i når man driver med forebygging av rusmiddelskader på den måten som en gjør i dette prosjektet³¹.

*

³¹ Vi understreker at det ikke var AlkoKutt som organisasjon eller aktør, men navnet "AlkoKutt" og de assosiasjonene en opplevde at det hadde, det var misnøye med.

I kapittel 6 har vi summert opp og diskutert våre viktigste funn i denne evalueringen. Vi har understreket viktigheten av at avogtil har vist seg å ha en god kommunikasjonsplattform. Denne kan både brukes ut mot målgruppa, men kan også være grunnlag for kommunal alkohol- og bevillingspolitikk. I det siste kapittelet skal vi komme med anbefalinger på bakgrunn av vårt evalueringsarbeid. Disse anbefalingene kan også betraktes som ”suksesskriterier” for avogtil. Med andre ord: Hva er det som skal til for å lykkes med dette prosjektet?

7 anbefalinger

Ut fra analysen over er det blitt klart fram at vi anbefaler AlkoKutt og de andre aktørene å satse videre på og utvikle avogtil-prosjektet, om enn i noe annen versjon enn man startet ut med i 2003. Vi mener avogtil har potensial til å bli et virksomt forebyggingsprosjekt på lang sikt. På mange måter er avogtil imidlertid fremdeles i startgropa, men har vist så lovende tendenser at det ville være uheldig om man ikke fortsatte å utvikle det. En har i avogtil funnet en fruktbar sammensetning av virkemidler, der en kombinerer en god kommunikasjonsstrategi – drevet fram av en proff kampanjeorganisasjon – med dyktige og engasjerte lokale aktører som kan tilpasse budskapet godt til lokale kontekster. I det følgende skal vi gå mer i detalj på hva det er vi, etter å ha fulgt avogtil-prosjektet i nærmere to år, vil anbefale for det videre arbeidet? Hvilke elementer vil vi råde AlkoKutt og de andre aktørene til å satse på? Vi understreker at avogtil selvfølgelig selv bestemmer om de vil ta opp i seg og følge våre anbefalinger.

7.1 Vi anbefaler:

1. At en reduserer ambisjonene for prosjektet noe, og konsentrerer seg om de elementene som har vist seg fruktbare. Dette innebærer at en ikke tar opp igjen arbeidet med å koordinere nasjonale og lokale forebyggingsaktører til en omfattende ”orkestrering av tiltak”, men heller fokuserer på å formidle de gode argumentene en har i sonetankegangen. Her er vi for øvrig helt i tråd med de prioriteringene en gjorde underveis i prosjektet, og siste del av prosjektperioden bar preg av en spissing av strategien sammenliknet med slik den så ut i starten av prosjektet.
2. At en i større grad enn det som har vært tilfellet hittil tar utgangspunkt i lokal problemforståelse knyttet opp til de alkoholfrie sonene – ikke bare i kampanjene nasjonalt – når kampanjer og arbeidsfelt skal velges. Dette vil gi en enda bedre lokal tilpasning av prosjektet. Dette vil også på lengre sikt kunne medføre en sterkere ”bottom up”-bevegelse i avogtil-arbeidet.

3. At en i større grad enn det som har vært tilfellet hittil tar utgangspunkt i lokal problemforståelse knyttet opp til de alkoholfrie sonene når man skal velge hvilke lokale samarbeidspartnere en vil involvere. Kan hende er det for eksempel ikke hensiktsmessig å ha en permanent arbeidsgruppe som skal sitte over lengre tid, fordi medlemmene i arbeidsgruppa ikke kan klare å dekke alle temaene eller alle sonene i avogtil. Eksempelet fra Røyken er her godt, der de opprettet ad hoc-arbeidsgrupper relatert til hvilke soner eller kampanjetema som var på agendaen. Et slikt opplegg betyr at deltakerne ikke trenger å forplikte seg over lang tid, men kan involvere seg i kortere perioder omkring temaer som er relevante for dem.
4. At noen i kommunen har ansvaret for å følge opp prosjektet og også gis tilstrekkelig handlingsrom – økonomisk og tidsmessig – til å kunne prioritere prosjektet. Dette er nødvendig, for hvis dette ikke er på plass, vil ikke prosjektet blir tilstrekkelig prioritert, tror vi. Det er svært viktig at denne personen har det tilstrekkelige handlingsrommet til å kunne holde avogtil-aktiviteten på et høyt nivå.
5. At kompetansesentrene som er involvert i avogtil er aktive overfor sine kommuner, og støtter lokalkontaktene både personlig, faglig og økonomisk. Det er også viktig at kompetansesentrenes rolle i prosjektet klargjøres, slik at innsatsen fra de ulike sentrene overfor kommunene ikke varierer slik den gjorde i pilotperioden.
6. At en i den sentrale prosjektledelsen hos AlkoKutt holder like høyt fokus på fleksibilitet, læringsvilje og entrepenørskap som en har hatt i pilotprosjektperioden. Det er mange utfordringer i denne type samarbeidsprosjekter, og mange hensyn som skal tas, men det er liten tvil om at AlkoKutt – med daglig leder Trine Stensen Lunde i spissen – har den lærings- og endringsviljen som skal til for å drive denne typen prosjekter. Når det er sagt, er det klart at den relativt lille staben hos AlkoKutt gjør at organisasjonen er sårbar. Vi vil derfor anbefale AlkoKutt, i den grad det er mulig, å sette av noen flere personalressurser til avogtil, for å få mer kontinuitet i prosjektarbeidet på sentralt hold.
7. At en i prosjektet er mer bevisst på at en har potensial til å skape politisk handlingsrom for lokal praktisk alkoholpolitikk ved å a) skape folkelig oppslutning om de alkoholfrie sonene, og b) påvirke kommunal alkoholpolitikk og bevillingspraksis. På denne måten kan en ved hjelp av avogtil spille opp til og legge til rette for de virkemidlene vi vet er mest

effektive når det gjelder å redusere skader som følge av rusmiddelbruk; *pris* og *tilgjengelighet*.

8. At en i prosjektet fokuserer på å påvirke det politiske nivået i kommuner til å ta sine regulative oppgaver på alkoholfeltet på alvor. I de fleste kommunene er det rom for å ha en strengere salgs- og skjenkepolitikk enn man har i dag. Her har kommunene stor frihet ifølge Alkoholloven.
9. At en i forlengelsen av det forrige punktet er med på å sette i gang en dialog om kommunens nærings- og utviklingspolitikk. Vår påstand er at per i dag dreier for mye kommunal alkoholpolitikk seg om næringspolitikk. Her trengs en grundig debatt i alle kommuner om hva som kan bli konsekvensene dersom en lar næringsinteresser få forrang foran forebygging og skadereduksjon.
10. At en forsøker å påvirke flere kommuner til å gå sammen om interkommunalt samarbeid om alkoholpolitikk. En har samarbeid over kommunegrenser på mange ulike felt i dag, men svært sjelden på alkoholpolitikk, salgs- og skjenkepraksis og kontrollpolitikk. Vi oppfordrer til å fokusere mer på viktigheten av dette, med tanke på at gevinsten av en restriktiv alkoholpolitikk kan reduseres kraftig dersom nabokommunene har en mer liberal salgs- og skjenkepraksis.

8 Referanser

- Agenda (2005): *Røyken kommune. Innbyggerundersøkelse om service, framtidig utbyggingsmønster og kommunestruktur*. Utarbeidet av Agenda og Norsk Respons
- Babor, Thomas, Raul Caetano, Sally Casswell, Griffith Edwards, Norman Giesbrecht, Kathryn Graham, Joel Grube, Paul Gruenewald, Linda Hill, Harold Holder, Ross Homel, Esa Österberg, Jürgen Rehm, Robin Room og Ingeborg Rossow (2003): *Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and Public Policy*. Oxford University Press, Oxford
- Baklien, Bergljot (1988): *Aksjon mot ruskkader. Evalueringsrapport*. Rusmiddeldirektoratet i samarbeid med Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo
- Baklien, Bergljot (2000): ”Evalueringsforskning for og om forvaltningen”, i Foss, Olaf og Jan Mønnesland (red.): *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*, NIBRs PLUSS-SERIE 4-2000: 52–76
- Baklien, Bergljot og Ingeborg Rossow (2006): ”Umulig å tallfeste forebygging”, i *Rus & avhengighet*. Nr. 1/2006
- Bang, Henrik P. og Eva Sørensen (1997): *Fra græsrodder til hverdagsmagere*. Demokratiprojektet. Arbejdspapir 3/1997
- Edwards, Griffith (1997): “Alcohol Policy and the Public Good”. I *British Journal of Addiction to Alcohol and Other Drugs*, 92 (Supplement 1): 73–79
- Eide, Arne (2000): ”Kulturelle endringer og globalisering – betydning for lokal rusmiddelforebygging”, i Karen Elmeland (red.): *Lokalt alkohol- og drogførebyggende arbeid i Norden*. NAD-publikasjon Nr. 38: 37–46
- Harriss, J. (2002): *Depoliticizing Development. The World Bank and Social Capital*. Anthem Press, London
- Holmila, Marja (red.) (1997): *Community Prevention of Alcohol Problems*. MACMILLAN PRESS LTD, London
- Holmila, Marja (2000): “Lessons learned about the community initiatives in preventing alcohol and drug-related harm”, i Karen Elmeland (red.): *Lokalt alkohol- og drogførebyggende arbeid i Norden*. NAD-publikasjon Nr. 38: 101–111
- Hulgård, Lars (1995): “Den locale ildsjæl og det polycentrerede samfund”, i *Politica. Tidsskrift for politisk videnskab*, 27. årgang, nr. 1 1995:38–53.
- Hulgård, Lars (1998): ”Bløde mål og evaluering bottom-up”, i Bogason, Peter (red.):

- Samfunnsforskning bottom-up: teori og metode*. Samfundslitteratur, Roskilde: 66–93
- Kielland, Ingrid Marie (2003). *Fiskernes latter. Politisk og organisatorisk praksis i en fiskerlandsby i Sri Lanka*. Hovedoppgave, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo
- NOU 2003:4: *Forskning på rusmiddelfeltet. En oppsummering av kunnskap om effekt av tiltak*
- Nyseth, Torill og Nils Aarsæther (2002): *Nærdemokrati. Teori og praksis*. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Nyseth, Torill og Eva S. Braaten (2006): *Evaluering av "avogtil – felles løft for alkoholfrie soner". Delrapport 1, per mars 2006*. Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning, Universitetet i Tromsø
- Reynolds, Robert (2006): "Preventing Alcohol Problems in Local Communities". Innlegg på workshop under konferansen "Bridging the Gap. European Alcohol Policy Conference, 20.–22. november
- Riegel, Håkon (2006): Innlegg på konferanse for frivillige organisasjoner og stiftelser på rusfeltet, i regi av Sosial- og helsedirektoratet, 27.-28. mars
- Room, Robin (2000): "Preventing Alcohol Problems: Popular Approaches are Ineffective, Effective Approaches are Politically Impossible". Hentet fra nettadresse www.bks.no/prevent.htm, 22.8.2006
- Røseth, Dyre (2004): "avogtil. Intern prosessevaluering". AlkoKutt, Oslo
- Schanke, Vegard A (2005): *Forebyggende og helsefremmende arbeid, fra forskning til praksis – en kunnskapsoppsummering med råd og anbefalinger*. Nordnorsk kompetansesenter – Rus. Ved Nordlandsklinikken. Skrift 1/2005
- Selle, Per og Bjarne Øymyr 1995: *Frivillig organisering og demokrati: Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940-1990*. Samlaget, Oslo
- Skutle, Arvid (2004): "Lokalsamfunnsmodellen i det forebyggende rusmiddelarbeidet", hentet ut fra www.forebygging.no den 19.01.2005
- Sosialdepartementet (2002): *Regjeringene handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003–2005*
- Sverdrup, Sidsel (2002): *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Fagbokforlaget. Bergen
- Østhus, Ståle (2005): *Befolkningens holdninger til alkoholpolitikken – en analyse av sammenhengen mellom alkoholpolitikken og folkemeningen i perioden fra 1962 og fram til i dag*. SIRUS-rapport nr. 3/2005. Statens institutt for rusmiddelforskning, Oslo
- Aarø, Leif Edvard (2000): "Forebygging må skje lokalt – myte eller realitet?". Innlegg på den 6. Nordiske folkehelse konferanse 1999.

Sentrale prosjektdokumenter

AlkoKutt (2002): *Prosjektbeskrivelse for avogtil – felles løft for alkoholfrie soner*

Lokalsamfunnsrapport: *Kvam herad. Status mai 2004*. Hentet ut fra www.avogtil.no

Lokalsamfunnsrapport: *Lindesnes kommune. Status april 2004*. Hentet ut fra www.avogtil.no

Lokalsamfunnsrapport: *Namsos kommune. Juni 2004*. Hentet ut fra www.avogtil.no/

Lokalsamfunnsrapport: *Røyken kommune. Status mars 2004*. Hentet ut fra www.avogtil.no

Lokalsamfunnsrapport: *Sarpsborg kommune. Status mai 2004*. Hentet ut fra www.avogtil.no

Lokalsamfunnsrapport: *Vestre Toten kommune. Status desember 2004*. Hentet ut fra www.avogtil.no

Internettreferanser

www.alkokutt.no

www.avogtil.no

www.forebygging.no

www.kvam.kommune.no

www.lindesnes.kommune.no

www.namsos.kommune.no

www.royken.kommune.no

www.ssb.no/kommuner

www.sarpsborg.com

www.vestre-toten.kommune.no

www.sirus.no

Vedlegg: Oppslutning om alkoholfrie soner

Det som gjengis her, er hovedresultatene fra Synovate MMIs målinger av oppslutning om alkoholfrie soner i avogtils pilotkommuner sammenliknet med resten av landet. Dette er undersøkelser som AlkoKutt har bestilt fra Synovate MMI for å måle holdningsendringer over tid³². Underveis i vårt arbeid var vi i kontakt med Synovate MMI for å drøfte mulighetene for å få resultatene analysert på kommunenivå. Vi ønsket å undersøke eventuelle endringer i avogtils pilotkommuner sammenliknet med utvalgte kontrollkommuner og landet som helhet. Det viste seg imidlertid at antallet respondenter på kommunenivå for mange kommuner var for få til at konstruktive sammenlikninger kunne gjøres. Videre er det slik at denne meningsmålingen uansett ikke er hensiktsmessig for å måle effekter av avogtil-prosjektet, først og fremst fordi vi ikke har mulighet til å vite om respondentene – som varierer fra måletidspunkt til måletidspunkt – har vært utsatt for påvirkning fra avogtil-prosjektet eller ikke. Vi vet dermed ikke om holdningsendringene som vi presenterer under kan tilskrives påvirkning fra avogtil-prosjektet, eller hvorvidt de skyldes andre faktorer. Dette har selvfølgelig også med å gjøre at det generelt sett er mange forhold som spiller inn på folks holdninger til alkoholbruk, forhold som vi ikke har oversikt over, og som vi dermed ikke kan kontrollere for i en undersøkelse som Synovate MMIs undersøkelse.

Vi mener likevel det kan være interessant å se på hva slags holdninger befolkningen som helhet har til alkoholfrie soner, og hvordan disse holdningene er i pilotkommunene sett under ett. Dette sier noe om konteksten for avogtil-prosjektet og hvor utfordringene ligger i årene som kommer. Vi skal derfor kort gjengi resultatene fra målinger gjort i 2003 og 2006³³.

Hovedresultater

Nedenfor presenteres hovedresultatene fra målingene av oppslutningen om sonene for landet som helhet og for pilotkommunene samlet. Oppslutningen om sonestrategien er målt gjennom

³² Undersøkelsen er en del av Synovate MMIs Store Norske Forbrukerundersøkelse. Dataene samles inn postalt hver måned. Veiemetode: Resultatene er vektet på pilotkommuner i tillegg til vanlige demografiske variabler (kjønn, alder og geografi). Vi understreker at tallene fra pilotkommunene er mindre signifikante for pilotkommunene enn landet for øvrig.

³³ Vi har valgt å ikke inkludere tallene fra målinger gjort i 2004 og 2005 her. Hadde vi valgt å ta disse med, ville vi sett at det har vært svingninger i oppslutning om sonene fra år til år. For enkelhets skyld har vi imidlertid valgt å konsentrere oss kun om 2003 og 2006 her.

spørsmålene som er stilt i tabellen nedenfor. Prosentene i tabellen angir altså hvor stor andel som har svart "ja" på spørsmålene "i hvilke av disse situasjonene mener du man bør la være å drikke alkohol? Når man skal kjøre bil? Når man er på jobben etc.?" Endringene fra 2003 til 2006 for henholdsvis pilotkommunene samlet og resten av landet angis også. Vi understreker at tallene må ses uavhengig av avogtil-prosjektet, da vi ut fra hvordan undersøkelsen er gjennomført ikke kan si noe om påvirkning fra prosjektet. Når det er sagt, er det klart at dersom oppslutningen om sonene har holdt seg stabil eller har økt, er det i alle fall ting som tyder på at prosjektet ikke har hatt en negativ påvirkning der det har operert.

Tabell: "I hvilke av disse situasjonene mener du man bør la være å drikke alkohol?" Ja-svar, i prosent, rundet oppover til nærmeste hele prosentpoeng.

	Pilotkommunene			Resten av landet		
	2003	2006	+/-	2003	2006	+/-
Når man skal kjøre bil?	97	98	+1	96	96	+4
Når man er på jobben?	91	93	+2	92	92	0
Når man har ansvar for andre som svømmer/bader?	87	91	+4	89	88	-1
Når man er gravid?	88	88	0	87	90	+3
Når man kjører småbåt?	82	84	+2	85	87	+2
Dagen før idrettskonkurranse?	75	78	+3	78	78	0
Når man er sammen med barn?	70	80	+10	77	77	0
Når man svømmer/bader?	67	73	+6	72	73	+1
Kvelden før man skal tidlig på jobb?	59	61	+2	64	65	+1
Når man er under 18 år?	54	60	+6	60	62	+2
Når man er lei seg eller deprimert?	53	55	+2	54	57	+3
Når man er sammen med tenåringer?	42	54	+12	46	47	+1
Når man prøver å bli gravid?	42	47	+5	45	52	+7
Når man er passasjer i småbåt?	34	36	+2	40	40	0
Når man skal være tilskuer til et idrettsarrangement?	30	38	+8	34	35	+1

Hovedresultatene kan for det første grupperes etter graden av oppslutning omkring de ulike spørsmål. Vi kan også måle holdningsendringer over tid ved å sammenlikne resultatene fra målingene ved oppstart av prosjektet i 2003 og ved avslutningstidspunktet i 2006. Vi har valgt å gruppere svarene på holdningsspørsmålene i følgende fire hovedgrupper:

- Soner med meget høy oppslutning: 90 prosent og over
- Soner med høy oppslutning: mellom 75 og 89,9 prosent
- Soner med middels oppslutning: mellom 50 og 74,9 prosent
- Soner med lav oppslutning: 49,9 prosent og lavere

Soner med meget høy oppslutning

To holdningsspørsmål faller i denne kategorien. Hele 98 prosent av innbyggerne i pilotkommunene mente i 2006 at en bør la være å drikke alkohol når en kjører bil (sone Trafikk), mens 96 prosent mente det samme i resten av landet. Samme år mente 92 og 93 prosent at en bør la være å drikke alkohol ”når en er på jobb” (sonen Arbeidsliv). Holdningen til disse to spørsmålene var stabil i landet for øvrig, mens den gikk opp 2 prosentpoeng i pilotkommunene fra 2003 til 2006.

Soner med høy oppslutning

Henholdsvis 88 prosent i pilotkommunene og 90 prosent i landet for øvrig mente i 2006 at en bør la være å drikke når en er gravid (sonen Graviditet). 80 prosent i pilotkommunene og 77 prosent i resten av landet mente i 2006 også at en bør la være å drikke når en er sammen med barn (sonen Samvær med barn og unge). 78 prosent i både pilotkommunene og resten av landet mente i 2006 også at en bør la være å drikke dagen før en idrettskonkurranse (sonen Idretts- og friluftsliv).

Vi registrerer at når det gjelder samvær med barn, ble oppslutningen i pilotkommunene styrket fra 2003 til 2006 med om lag 10 prosentpoeng, fra 70 til 80 prosent, men var altså i utgangspunktet lavt sammenliknet med resten av landet. Økningen var likevel såpass stor at man i 2006 passerte landsgjennomsnittet på dette spørsmålet.

Når det gjelder sonen Båt- og badeliv, var tilslutningen til avhold på spørsmålet ”når man har ansvar for andre som svømmer/bader” 91 prosent i 2006 i pilotkommunene. I landet for øvrig var den 88. Tallene var omtrent de samme for 2003 i resten av landet, mens pilotkommunene hadde en økning på 4 prosentpoeng. Når det gjelder spørsmålet ”Når man svømmer/bader”, så registrerer vi en viss styrking av oppslutningen i pilotkommunene, fra 67 til 73 prosent, mens her holdt landsgjennomsnittet samme høye nivå hele perioden (73 prosent). Når det gjelder ”kjøring av småbåt”, mente 87 prosent i landet for øvrig og 84 prosent i pilotkommunene i 2006 at en burde la være å drikke når en kjører småbåt (sonen Båt- og badeliv). Her hadde både pilotkommunene og resten av landet en økning på 2 prosentpoeng.

Soner med middels oppslutning

I denne kategorien finner vi først og fremst situasjonen ”når man er veldig lei seg eller deprimert”, som kan koples til sonen Sorg og depresjoner. Her var oppslutningen på 55 prosent i pilotkommunene i 2006 og på 57 prosent i resten av landet, og den hadde en økning på 2 og 3 prosentpoeng henholdsvis i pilotkommunene og i landet for øvrig. Videre mente 61 prosent i pilotkommunene og 65 prosent av de spurte at man bør la være å drikke alkohol ”kvelden før man skal tidlig på jobb” i 2006. Dette spørsmålet kan knyttes til sonen Arbeidsliv. Her hadde både pilotkommunene og landet for øvrig en svak økning.

Soner med lav oppslutning

Soner med lav oppslutning gjelder ikke nødvendigvis hele soner, men deler av soner. For eksempel i forhold til sonen Graviditet er det også stilt spørsmålet om man bør la være å drikke ”når man prøver å bli gravid”. Dette spørsmålet hadde i begge år langt lavere oppslutning enn hovedspørsmålet ”når man er gravid”. Oppslutning var på 47 prosent i pilotkommunene, og 52 prosent i resten av landet i 2006. Her har det imidlertid skjedd en styrking i begge grupper, med 5 prosentpoeng i pilotkommunene og hele 7 prosentpoeng i landet for øvrig.

En underkategori av sonen Samvær med barn og unge gjelder tenåringer (”når man er sammen med tenåringer”). Også den har en lav oppslutning, 47 prosent i landet for øvrig og 54 i avogtils pilotkommuner. Her er det imidlertid viktig å legge merke til den sterke økningen i pilotkommunene, på hele 12 prosentpoeng. Økningen i landet for øvrig har vært på 2 prosentpoeng.

Konklusjon

Vår korte gjennomgang av tallene fra Synovate MMI her viser at det i all hovedsak er høy grad av oppslutning om de fleste områdene i sonestrategien. Oppslutningen er heller ikke blitt svekket i den perioden avogtil-prosjektet har vært aktivt i pilotkommunene, tvert imot. For pilotkommunene viser tallene at det er økt oppslutning om at man ikke bør drikke alkohol i alle de situasjonene spørsmålene refererer til, selv om endringer på 1–2 prosentpoeng ikke kan reknes som store endringer, selv om de er signifikante. Vi legger merke til at endringene er større i pilotkommunene enn i landet for øvrig, men vi kan altså ikke si om dette skyldes avogtil eller andre forhold i disse kommunene. Årsaken til dette er først og fremst at undersøkelsen her ikke er designet for å måle effekten av enkeltprosjekter som avogtil. Det er

likevel interessant å se på endringene her ut fra at dette dreier seg om en sentral del av målsettingen med avogtil.

Det er få avvik i oppslutning mellom pilotkommunene og landet som helhet i 2006. Men vi ser at avvikene er blitt mindre for en del av spørsmålene i løpet av perioden mellom 2003 og 2006, fordi økningen i pilotkommunene var større enn for landet som helhet (vi ser at pilotkommunene gjennomgående lå under landsgjennomsnittet i 2003).

Alt i alt er dette altså svært positive tall for pilotkommunene og for avogtil med henblikk på de endringene som er skjedd fra 2003 til 2006, selv om tallene er beheftet med en viss usikkerhet. Økningen er vesentlig større enn for resten av landet i flere av sonene, og spesielt på spørsmålene som dreier seg om å drikke når man er sammen med barn, når man svømmer eller bader, når man er sammen med tenåringer, og når man skal være tilskuer på et idrettsarrangement.

