

OOC004514



HØVEDFAGSOPPGAVE I OFFENTLIG POLITIKK OG ADMINISTRASJON

FRA PLANLAGT TIL FAKTISK POLITIKK

En case-studie av
bevillingspolitikken i Tromsø kommune

Elisabeth Utheim

INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP

Seksjon for statsvitenskap

Universitetet i Tromsø, 9337 Tromsø

høsten 1995

ISV/SOS 205



HOVEDFAGSOPPGAVE I OFFENTLIG POLITIKK OG ADMINISTRASJON

FRA PLANLAGT TIL FAKTISK POLITIKK

En case-studie av
bevillingspolitikken i Tromsø kommune

Elisabeth Utheim

INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP

Seksjon for statsvitenskap

Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø

høsten 1995

000004514



UNIVERSITETSBIBLIOTEKET

Universitetsbiblioteket

i Tromsø

Innholdsfortegnelse

1. KAPITTEL IVERKSETTING AV DEN LOKALE BEVILLINGSPOLITIKK	1
1.1 FOKUS FOR HOVEDOPPGAVEN	1
1.1.1 Ønsket om en restriktiv bevillingspolitikk	1
1.1.2 Problemstilling	5
1.1.3 Avgrensning av iverksettingen	5
1.2 METODE	8
2. KAPITTEL PLAN OG POLITIKK	12
2.1 INNLEDENDE FASE	12
2.1.1 Innledning	12
2.1.2 Bevillingspolitikk som rasjonell planlegging	13
2.1.3 Handlingsplan som styringsinstrument	15
2.2 POLITISK IVERKSETTING	24
2.2.1 Vedtaksprosessens organisering	24
3. KAPITTEL FIRE PERSPEKTIV PÅ BEVILLINGSPOLITIKKEN	29
3.1 TROMSØ KOMMUNE - EN ORGANISASJON MED FLERE MÅL	29
3.1.1 Konkurrerende målsettinger	29
3.2 FIRE FORKLARINGER PÅ PROBLEMSTILLINGEN	34
3.2.1 Bevillingspolitikk som institusjonelle rutiner	34
3.2.2 Bevillingspolitikk som interessehevding	36
3.2.3 Bevillingspolitikk som situasjonsbestemte hendelser	38
3.2.4 Bevillingspolitikk som deliberasjon	41
3.2.5 Oppsummering	43
4. KAPITTEL NÅR SKJENKEBEVILLINGS-SØKNADER BEHANDLES	44
4.1 IVERKSETTING AV BEVILLINGSPOLITIKKEN	44
4.1.1 Impliserte utvalg	44
4.1.2 Representasjon i utvalgene	51
4.2 SØKNADER OM NY SKJENKEBEVILLING	52
4.2.1 To søknader å behandle	52
4.2.2 Ti søknader å behandle	54
4.3 OPPSUMMERING	57

5. KAPITTEL ARGUMENTASJON	60
5.1 BEVILLINGS- OG KONTROLLUTVALGET	60
5.1.1 Praktisk informasjon	60
5.1.2 Debattens innhold	60
5.1.3 Problemdefinering	66
5.1.4 Perspektivenes forklaringskraft	68
5.2 HOVEDUTVALGET	72
5.2.1 Praktisk informasjon	72
5.2.2 Debattens innhold	72
5.2.3 Problemdefinering	75
5.2.4 Perspektivenes forklaringskraft	75
5.3 FORMANNSKAPET	78
5.3.1 Praktisk informasjon	78
5.3.2 Debattens innhold	78
5.3.3 Problemdefinering	80
5.3.4 Perspektivenes forklaringskraft	83
5.4 OPPSUMMERING	84
5.4.1 Bevillingssaken defineres ulikt	84
5.4.2 Manglende kommunal praksis	87
5.4.3 Kan det trekkes noen slutninger?	91
6. KAPITTEL HVA SKAL PLANLEGGING VÆRE FOR POLITIKERNE?	93
6.1 AVGRENSNINGSPROBLEMER	93
6.1.1 Forventning om samsvar mellom plan og politikk	93
6.1.2 Politisk og administrativ logikk	94
6.1.3 Deliberasjon bak lukkede dører	96
6.2 HVA SKAL PLANLEGGING VÆRE?	98
6.2.1 To ytterpunkt	98
6.2.2 Beslutnings- eller prosessorientering	100

LITTERATURLISTE

***A* vite at en er
uvitende om
fakta, er et viktig
skritt fram til
kunnskap**

Disraeli

1. KAPITTEL

IVERKSETTING AV DEN LOKALE BEVILLINGSPOLITIKK

1.1 FOKUS FOR HOVEDOPPGAVEN

1.1.1 Ønsket om en restriktiv bevillingspolitikk

I Tromsø kommune har de politiske myndigheter vedtatt en edruskapspolitisk handlingsplan med stort flertall. Iverksettingen av bevillingspolitikken har i ettertid vist seg å ikke samsvare med målene fra handlingsplanen. Jeg fant det interessant å studere dette forholdet, fordi kommunene bruker relativt mye tid og ressurser på planlegging av sin virksomhet. Målformulering og strategivalg er en viktig del av metodene for styring av kommunal sektor. Kommunene har handlingsplaner blant annet for veitbygging, for bosetning, for skole og utdanning og for alkoholpolitikken. Jeg vil ta for meg et avgrenset felt innenfor alkoholpolitikken, nærmere bestemt bevillingspolitikken.

Edruskap er en stort politikkområde, der mange forhold gjør seg gjeldende. Innenfor betegnelsen edruskapspolitikk faller informasjon og holdningstiltak, rusfrie miljøtiltak, omsorg og behandling, oppsøkende virksomhet og bevillingspolitikk inn. Bare innenfor bevillingspolitikken alene, snakker man om beslutninger vedrørende tidspunkt for skjenking av alkohol, hvor det skal være lov å selge alkohol og vurderinger av bevilling for å skjenke øl, vin og brennevin. I denne oppgaven er det den kommunale bevillingspolitikken, nærmere bestemt nye skjenkebevillinger for øl og vin som fokuseres.

Det å planlegge virksomheten på kommunalt-, fylkeskommunalt-, og statlig nivå, er markedsført av statlige myndigheter gjennom generalplanpåbudet i 1965 og via forslaget

om å starte langtidsbudsjettering på 1970-tallet (Weigård 1989). Hovedtendensen er at kommunene i stadig større grad utarbeider planer for sin virksomhet. På grunnlag av signal fra sosialdepartementet har kommunene utarbeidet lokale edruskapspolitiske handlingsplaner. Tromsø kommune har i alle kommunevalgperioder fra 1980 laget egen plan for den lokale edruskapspolitikken. Planen for perioden 1992 - 1996 er utarbeidet på bakgrunn av erfaringer med gjennomføring av tidligere planer, lovendringer og forskningsresultat, i tillegg til politisk utvikling de siste årene.

Tromsø er en bykommune med rundt 50.000 innbyggere. Bosettingen er i stor grad konsentrert i Tromsø by. Næringsstrukturen har tradisjonelt sett vært preget av primærnæringene, jordbruk og fiske, men i dag er de viktigste næringene innenfor servicenæringen. Omsetningen i Tromsø kommune innen hotell- og restaurantbransjen i 1990 var 430-440 millioner kroner. Hotell- og restaurantnæringen utgjorde ca 1500 årsverk fordelt på 2000 personer. Av dette ble det innbetalt skatt til kommunen for 30-35 millioner kroner (Edruskapspolitisk handlingsplan 1992-1996).

I 1994 var det 58 skjenkebevillinger i kommunen. Av disse var 41 lokalisert i Tromsø sentrum. Sammenligner man disse tallene med landet for øvrig, ser man at Tromsø kommune har et høyere antall skjenkesteder i forhold til befolkningstall enn ellers i landet. I forrige kommunevalgperiode ble det vedtatt at det skulle utarbeides en edruskapspolitisk handlingsplan for neste perioden. Representantene signaliserte da at det ville være viktig å diskutere hvilken alkoholpolitisk profil kommunen skulle legge seg på. Sterke krefter ønsket en langt mere restriktiv profil enn den som man hadde lagt til grunn tidligere.

I februar 1992 ble gjeldende edruskapspolitisk handlingsplan fremlagt til behandling i kommunestyret. Protokollutskriften viser at handlingsplanens del om bevillingspolitikk ble viet mest oppmerksomhet i form av at den skapte mest debatt. Hvorvidt det skulle innføres en begrensning på antall nyetableringer fikk stor tilslutning i kommunestyret. Innstillingens ordlyd var som følger:

«Det settes en fast øvre grense («tak») for perioden for antallet nye skjenkebevillinger som kan innvilges i perioden.»

Den ble vedtatt med 67 mot 2 stemmer. Høyres kommunestyregruppe var uenig i at det skulle forhåndsbestemmes når de nye skjenkebevillingene kunne innvilges. Innstillingens formulering var som følger:

«Dette maksimale antall er antall eksisterende bevillinger pr. 01.04.92 med et tillegg på 4 udisponerte bevillinger til bruk i bevillingsperioden. Kvoten fordeles med 2 i første halvdel og 2 i siste halvdel av perioden.»

Høyre og FrP gikk imot denne formuleringen, men fikk ikke flertall for sitt forslag om å fjerne setningene om kvotens fordeling. Innstillingen ble vedtatt 42 mot 27 stemmer. Dette viser at det var stor enighet om å kontrollere bevillingspolitikken sterkere enn tidligere. Et samlet kommunestyre, med unntak av FrP's to representanter, gav sin tilslutning om å begrense nyetableringene og å vedta handlingsplanen slik den forelå. Innholdsmessig er handlingsplanen restriktiv og setter klare begrensinger for etablering av nye skjenkesteder i kommunen. De politiske myndigheter har i tillegg definert bevillingspolitikken som det viktigste lokalpolitiske virkemidlet og styringsredskapet i alkoholpolitiske spørsmål.

Edruskapolitisk handlingsplan ble vedtatt i kommunestyret våren -92. Målet var en bevillingspolitikk med restriktiv profil. Bevillingspolitikken er den mest interessante å studere, fordi den er av politiske myndigheter definerte som det viktigste lokalpolitiske virkemiddel og styringsredskap i alkoholpolitiske spørsmål. Kommunens myndigheter etablerte en «tak-ordning» som skulle begrense antall etableringer av nye skjenkesteder i kommunen. Kommunestyret framholdt at det maksimalt kunne innvilges fire nye skjenkebevillinger i hele bevillingsperioden, to i første halvdel og to i andre halvdel. Første halvdel av perioden løp ut 31.03.94 og siste utløper 31.03.96.

Realitetene skulle vise seg å være noe annet når bevillingspolitikken skulle iverksettes. Høsten -92 var det innvilget en ny skjenkebevilling. Våren -93 skulle kommunen behandle nye søknader om skjenkebevilling. Da forelå det hele ni søknader om nye skjenkebevillinger. Administrasjonens vurdering av søknadene var klar. Her stod man overfor tre alternative løsninger:

1. Ingen flere nye skjenkebevillinger gis før 31.03.94.
2. Ingen nye bevillinger gis ved denne halvårige behandlingen. En ny bevilling kan gis ved neste halvårige behandling høsten 1993.

3. En ny bevilning gis ved denne halvårige behandlingen. Ingen ny bevilning gis ved neste halvårige behandling høsten 1993.

Sosialsjefens vurdering av de tre alternativene var at en skjenkebevilningssøknad ble innvilget ved denne halvårige behandling. Argumentasjonen var som følger (sakspapirer 614/93):

«Sosialsjefen vil understreke den nasjonale målsettingen om å redusere alkoholforbruket med 25% innen år 2000. Denne målsettingen representerer et bevisst valg om hvordan samfunnet skal forholde seg til et samfunnsproblem. Alkoholoven, nasjonale og lokale planer inneholder samsvarende målsettinger. Nærmere «styringsregler» om hvordan disse målsettingene skal komme til uttrykk i utøvelsen av den daglige edruskapspolitikken, finner en både i alkoholoven og i gjeldende edruskapspolitiske handlingsplan. I konkrete bevilningssaker kan det være lett å miste av syne disse bevisste målsettingene fordi andre kryssende hensyn fremstår som lettere synlige. Sosialsjefen vil anbefale at en ser enkeltsakene i helhetlige sammenhenger og fører en konsekvent bevillingspolitikk i samsvar med de vedtatte målsettingene.»

Administrasjonens saksfremlegg til politiske myndigheter ble dermed at av de ni innkommende søknadene om nye skjenkebevillinger, anbefaltes kun en søknaden imøtekommet. Dette ville være i tråd med målsettingene vedtatt i handlingsplanen. Den politiske behandlingen gav et annet resultat. Politikerne ville ikke innvilge kun en søknad om ny skjenkebevilning. Det ble innvilget fem søknader. Intensjonen i handlingsplanen var en tilvekst på to nye skjenkesteder i første halvdel av bevilningsperioden, mens den politiske vurdering resulterte i en faktisk økning på hele seks.

Administrasjonens utgangspunktet for bevilningsrunden i 1993 var en edruskapspolitisk og sosialfaglig vurdering, om at det ikke burde innvilges flere enn en ny skjenkebevilning. Dette fordi en først om fremst var bundet av kommunestyrets vedtak om å innføre takordning på antall nyetableringer. I tillegg ville det ikke være i samsvar med den overordnede edruskapspolitiske målsettingen å innvilge flere søknader. Den politiske behandlingen gav et annet resultat, der fem av de ni søknadene ble innvilget.

1.1.2 Problemstilling

Slik Tromsø kommune har definert bevillingspolitikken skal den være restriktiv. Nasjonale og lokale målsettinger skal bidra til at «tak»ordningen overholdes og begrenser nyetablering av skjenkesteder i kommunen. Edruskapspolitisk handlingsplan er

ment å være styringsinstrument for de politiske myndigheter, i iverksettingsfasen for bevillingspolitikken. Dette betyr at edruskapspolitiske målsettinger fra handlingsplanen skal styre i vedtaksprosessen og impliserer at beslutningstakerne forholder seg pragmatisk til dette. Den politiske vedtaksprosessen vil i så måte være en oppfølging og bekreftelse av tidligere politiske vedtak.

Retningslinjer i forhold til hvilke hensyn som skal vektlegges i bevillingsspørsmål er klart opptrukket i handlingsplanen. Man ville derfor ikke forvente et avvik mellom planmålsettingene og iverksettingsresultat. Allikevel har politisk behandling av bevillingsspørsmål, gitt andre enn planlagte resultat. Etter politisk behandling i kommunestyret våren -93, hadde 5 antall fått innvilget sin skjenkebevillingssøknad. Dette til tross for at det var vedtatt i kommunestyret tidligere at det ikke skulle innvilges mere enn to nye skjenkebevillinger i først halvdel av bevillingsperioden.

Spørsmålet som skal drøftes i dette arbeidet er derfor som følger:

Hva forklarer avviket fra edruskapspolitisk handlingsplan? Hvorfor er det ikke samsvar mellom den planlagte og den faktiske bevillingspolitikk?

1.1.3 Avgrensning av iverksettingen

Det finnes to store tradisjoner innenfor studier av offentlig politikk. Den ene tradisjonen forutsetter et objekt, en politikk, en plan, eller et tiltak som skal settes ut i livet. Den andre tradisjonen oppfatter iverksetting som en uavbrutt prosess, uten begynnelse og ende (Kjellberg & Reitan 1994:132). Den ene tradisjonen kan kalles for en «top-down» modell (Offerdal 1992:15) eller en beslutningsorientert tilnærming (Kjellberg & Reitan 1994:132), der iverksetting blir et spørsmål om graden av samsvar mellom sentralt utformet mål og måten de er gjennomført i praksis. Den andre tradisjonen kan kalles for en «bottom-up» modell (Offerdal 1992:15) eller en prosessorientert tilnærming (Kjellberg & Reitan 1994), der man ser iverksettingsprosessen nedenfra og legger større vekt på å studere samsvaret mellom enkeltaktører og grupper i vedtaksprosessen.

Problemkomplekset som studeres her kan i utgangspunktet synes best å falle innenfor en beslutningsorientert tradisjon. Det foreligger en plan som skal realiseres. Pressman og Wildavskys avgrensning av iverksetting tilfører i så måte problemstillingen mening:

«Vi kan ikke operere med en definisjon av politikk som utelukker enhver form for iverksetting og heller ikke med en definisjon som innbefatter enhver form for iverksetting. Det må finnes et standpunkt. Hvis ingen virksomhet blir påbegynt, kan det heller ikke finnes noen iverksetting. Men det må også finnes et sluttpunkt. Iverksetting kan ikke lykkes eller feile uten at det finnes et mål som den kan vurderes ut fra.»

(Pressman & Widavsky:22, sitert i Kjellberg & Reitan 1994:133)

Hvor starter iverksettingen og når kan vi anse den som avsluttet? Ved hjelp av de faseinndelinger Kjellberg & Reitan (1994:134) har present, kan man systematisere og fremskaffe en oversikt. Fremstillingen blir stilisert, men den kan avdekke hvilke moment som gjør seg gjeldende i iverksettingsstudier.

Fase 1: Politikkutforming - Utredning offentlige utvalg eller arbeidsgrupper

Fase 2: Beslutning om tiltaket - Lovverk eller tilsvarende

Fase 3: Spesifisering sentralt nivå - Retningslinjer/forskrifter

Fase 4: Realisering lokalt - Aktivitet lokale organer

Fase 5: Gjennomføringspraksis - Resultater av tiltaket

Fase 6: Tilbakeføring av erfaringer

Myndighetenes bestemmelse om at det skulle gjøres noe med den voksende rusmiddelproblematikken, kan illustrere denne faseinndelingen. I første fase innhentes dokumentasjon på at denne type problemkompleks har store følger for nasjonens innbyggere. Bevisstheten om at dette var et alvorlig problem ble gradvist etablert, slik at enigheten om å gjøre noe var tilstede. I andre fase besluttet de nasjonale myndigheter at Norge skal slutte seg til verdens helseorganisasjons målsetting om å redusere alkoholforbruket i verden med 25% innen år 2000. Kommunene ble sentrale instrumenter for realiseringen av dette målet.

I fase tre vedtar myndighetene ny alkohollovgivning. Den formuleres restriktivt, der formålet med alkoholloven uttrykkes å bidra til en begrensning av samlet alkoholforbruk. Sosialdepartementet signaliserte at kommunene skulle planlegge edruskapspolitikken, der de skulle ta hensyn til nasjonale og overnasjonale målsettinger. I fase fire måtte kommunene utarbeide edruskapspolitiske handlingsplaner og behandle disse lokalpolitisk. Den restriktive linje skulle dermed videreføres fra sentrale myndigheter til hver enkelt kommune.

I fase fem kommer kommunenes håndhevelse av nasjonale og lokale målsettinger til syne. Når de kommunale myndigheter skal ta stilling til enkeltsaker, som skjenkebevillingssøknader, forventes det at retningslinjene fra den lokale handlingsplanen følges opp. Denne behandlingen danner grunnlaget for det fase seks kaller gjennomføringspraksis. Altså den lokale praksis og bevillingsprofil kommunen legger seg på. I fase sju etableres erfaringene med den kommunale edruskapspolitikk, slik at sammenhengen mellom nasjonale målsettinger og kommunal iverksetting kan måles.

Hvis en begrensning av skjenkesteder blir definert som en strategi for realisering av målsettingene, har bevillingspolitikken i Tromsø kommune i mindre grad bidradd til en begrensning av alkoholforbruk. De lokale myndighetene har i istedenfor å innvilge kun en skjenkebevilling, heller gått inn for fem nye. Dette kan ikke betraktes som en begrensning. Tvert i mot kan myndighetenes håndtering tolkes som om tilgjengeligheten av alkohol økes. Hvordan kan dette forklares? Finnes det flere forklaringsvariabler?

En mulig innfallsvinkel knytter seg til forutsetningen om klare mål innenfor organisasjoner. Utgangspunktet er at organisasjoner strukturerer enkeltaktørens handlinger (Offerdal 1992:17). Strukturen kommer til syne gjennom prosedyrer og regler som skal styre aktørens handlinger på vegne av organisasjonen. Strukturen kan betraktes som en enighet som holdes ved like blant annet gjennom iverksettingsprosesser av offentlig politikk. Når iverksettingen ikke stemmer overens med organisasjonens planlagte målsettinger, rettes fokus mot målsettingene.

En vanlig innvendig innenfor litteraturen, knyttes til vanskeligheter med målformulering (Offerdal 1992:21). Målsettingen blir dermed lite egnet som styringsinstrument. Det er også blitt hevdet at politiske vedtak sjelden blir fattet på grunnlag av realisering av mål (ibid.). Gitt at bevillingspolitikken skulle iverksettes slik at de edruskapspolitiske

målsettingene ble realisert, ville man stille strenge krav til egenskaper ved målene. De måtte være klare og entydige, slik at tolkningsrommet ble minimert. Når vi da ser at bevillingspolitikken ikke stemmer overens med målsettingene og intensjonen i handlingsplanen, ville det være naturlig å anta at dette skyldes uklare mål.

En grunnleggende hypotese om hvorfor det ikke er samsvar mellom den planlagte og den faktiske bevillingspolitikk, knytter seg til egenskaper ved målsettingene. Man vil anta at hvis disse målsettingen var klart og entydig definert, ville bevillingspolitikken blitt sammenfallende med intensjonen i planleggingen. Når dette ikke skjer, er det fordi målene ikke er klart nok definert. Det vil derfor knyttes stor usikkerhet til målenes retningsangivelse. Iverksettingsmyndighetens tolkning av målenes innhold, kan dermed være uklar. Å utlede adekvate strategier for realisering av målsettingene vanskeliggjøres derfor.

Dette diskuteres i kapittel 2. I kapittel 3 presenteres fire perspektiv på bevillingspolitikken. Alle perspektivene har samme tema, men representerer ulike hypoteser og forklaringer på min problemstilling. I kapittel 4 gis en fremstilling av formell saksgang i bevillingssaker. Der presenteres de implisete utvalg i vedtaksprosessen. I kapittel 5 går vi inn i skjenkebevillingsdebatten innenfor hvert av utvalgene. Hovedoppgaven avsluttes med kapittel 6, der det gjøres et forsøk på å trekke noen generelle slutninger om det studerte problemkompleks.

1.2 METODE

Kvalitativ metode

Kvalitativ metode er kjennetegnet av to forhold. For det første at forskeren etablerer nærhet til datakilden. For det andre at metoden har et forstående sikte (Holme&Solvang 1992). Gjennom bruk av deltakende observasjon, sakspapirer og møtereferat, har jeg forsøkt å etablere en forståelse av iverksettingen av den lokale bevillingspolitikken i Tromsø kommune. Metodens siktemål er å kunne oppretthold en mest mulig autentisk gjengivelse av de strukturer, handlingsmønstre og sosial orden som er funnet hos deltakerne i undersøkelsen (ibid.)

Validitet

Et allment ideal for empirisk samfunnsforskning er at man vil trekke slutninger med så høy utsagnskraft som mulig om det fenomen man har studert. Samtidig vil man at rekkevidden av konklusjonene skal være størst mulig. For å imøtekomme idealet må man innhente et omfattende sett av opplysninger om den enhet man studerer. Skal konklusjonene gjøres generaliserbare, må man i tillegg innhente opplysninger om flere enheter. For denne hovedoppgaven har man vært nødt til å velge mellom intensive og ekstensive tilnærmelser; mellom hensynet til å oppnå valide resultater og generaliserbare resultater (Hellevik 1980).

Mitt hovedoppgaveprosjekt er en case-studie av Tromsø kommune, slik at validitetshensynet dominerer over generaliseringshensynet. Utsagn i denne oppgaven kan dermed ikke generaliseres, fordi det ligger kun en enhet til grunn. De empiriske resultat som blir presentert her, gir kun en beskrivelse av spesifikke forhold i Tromsø kommune. Og det er disse som ligger til grunn for konklusjonene.

Man kan allikevel trekke noen allmenne slutninger med utgangspunkt i min case-studie. Undersøkelsens siktemål er å få en bedre forståelse av hvordan og hvorfor innholdet i offentlig politikk, og i dette tilfellet bevilingspolitikk, endres i iverksettingen. Nærheten til undersøkelsenheten og en vekselvirkning mellom forsker og enhet, ser til at påliteligheten av datagrunnlaget kontinuerlig evalueres. Eventuelle misforståelser og feiltolkninger kan gjennom prosessen justeres.

Datainnsamling

Datainnsamlingen har i stor grad skjedd gjennom observasjon. Dette er en forholdsvis uvanlig metode for datainnsamling i forbindelse med statsvitenskapelige forskningstema (Weigård 1989:114). Fordelen med denne type datainnsamling, er at den setter forskeren i stand til å studere en bestemt type situasjoner eller atferd direkte. Man er dermed ikke avhengig av å forholde seg til annenhånds opplysninger og vurderinger av hendelsesforløpet. Etter henvendelse pr. brev til rådmannen i kommunen, ble det klart at jeg fikk fullt innsyn i de sakene jeg bad om. Kommunen stilte seg velvillig til min henvendelse.

For denne oppgaven har det vært nødvendig å følge bevilningssakene gjennom flere politiske utvalg. Tromsø kommune behandler skjenkebevilningssøknadene en gang hvert

halvår. Mitt empiriske grunnlag er hentet fra bevilingsrundene våren- og høsten -94. Jeg har deltatt som observatør i bevilings- og kontrollutvalget, hovedutvalget og formannskapet. Datainnsamlingen har gått over et avgrenset tidsrom, der innsamlingsprosessen har bidratt til en mere dyptgående og nyansert forståelse av forhold som finner sted når skjenkebevillinger behandles.

I bevilings- og kontrollutvalget behandles kun skjenkebevillingssaker. I hovedutvalget og formannskapet ble det behandlet en lang rekke saker, i tillegg til de som var interessante for denne oppgaven. Behandlingen av bevilingssakene frem til høsten -93, må gjengis via dokumentanalyse og møteprotokoller.

I forkant av hvert møte hadde jeg tilgang til de aktuelle sakspapirer. Jeg var derfor hele tiden godt informert om bevilingssakenes innholdsmessige sider. Ved hjelp av en tykk notatblokk, ble møtesituasjonen fortløpende nedtegnet. Jeg har ikke brukt diktafon på noen av møtene. Etter samråd med noen av de politiske representantene, fremkom det at tilstedeværelse av diktafon i rommet ville kunne virke hemmende på diskusjonen. Jeg har derfor forsøkt å skrive ned alle innlegg gjennom debatten.

Intervju

Det foreligger ingen intervjuguide for min undersøkelse. Datamaterialet er hovedsakelig innsamlet gjennom observasjon. Allikevel har jeg funnet det nyttig å utfylle datagrunnlaget med uformelle samtaler med beslutningsdeltakere. Når jeg startet min tilnærming, fikk jeg et møte med en av SV's representanter, som sitter i bevilings- og kontrollutvalget og i formannskapet. Møtet var mere en løs samtale om hvordan hun oppfattet bevilingspolitikken i kommunen. I tillegg informerte representanten om hvordan «det faktisk foregikk» i Tromsø kommune.

Etter datainnsamlingen var ferdig høsten -94, hadde jeg også uformelle samtaler med Høyres, Arbeiderpartiets og Fremskrittspartiets representanter i bevilings- og kontrollutvalget. Disse samtalene gikk ut på å utdype standpunkt, som var fremsatt i dette utvalget under behandlingen av skjenkebevillingssøknadene. Jeg vil presisere at alle samtalene jeg har hatt med ulike politiske representanter, er lagt opp slik at informantene i stor grad har fått snakke fritt. Jeg har stilt et innledningsspørsmål, *om hvorfor bevilingspolitikken ikke sammenfaller med målsettingene i handlingsplanen*, der

representantene selv har formulert hvilke faktorer de anså som viktige. Det forelå derfor ingen svaralternativer fra min side.

Edruskapskonsulenten i Tromsø kommune har være min «veiviser», i den betydning at han har vært «min mann» i systemet. Han har bistått meg med praktisk informasjon og holdt meg oppdatert med sakspapirer, møtedatoer, møtested etc. Som representant for administrasjonen, har edruskapskonsulenten ansvaret for saksforberedelsene.

Fordi edruskapskonsulenten har vært en sentral informant om systemet bevilningspolitikken blir utformet innenfor, har jeg i hovedoppgaven forsøkt å distansere meg fra hans personlige betraktninger, og konsentrert informasjonen rundt forhold av mere praktisk art, slike som nevnt overfor. Det har vært et mål gjennom hele datainnsamlingsprosessen, at datamaterialet for denne case-studien, ikke skal betraktes som partsinnlegg for noen av informantene.

Jeg har forsøkt å la analyseperspektivene styre drøftingen. Perspektivene vil styre hva man leter etter og hvilke konklusjoner man vil ende opp med. Gjennom bruk av flere analyseperspektiv, forventer jeg å finne flere forklaringer på min problemstilling.

Reabilitet

Gjennom min deltakelse i utvalgsmøtene, har jeg forsøkt å identifisere hva som ligger til grunn for de enkelte vedtak, hvilket meningsinnhold som eksisterer. Med utgangspunkt i møtereferat trekkes det slutninger om den enkelte representants argumentasjon. Man vil følgelig stå overfor reabilitetsproblemer. Det er spesielt to forhold som kan gjøre seg gjeldende. For det første at møtereferatene ikke er gjengitt fullstendig. For det andre at forskning basert på kvalitativ metode til en viss grad vil være prisgitt forskerens personlige tolkning av kildematerialet.

Min rekonstruksjon av virksomheten i møtene er gjort så nøyaktig som mulig, selv om fremstillingen også vil bære preg av skjønn. Sitatene som legges til grunn, er ment å underbygge de faglige poeng.

2. KAPITTEL

PLAN OG POLITIKK

2.1 INNLEDENDE FASE

2.1.1 Innledning

Med utgangspunkt i målformuleringene i edruskapspolitisk handlingsplan, fremkommer det klare signaler om at bevillingspolitikken i Tromsø ønskes styrt i en restriktiv retning. Å stille opp målsettinger og gjennom politikktutforming forsøke å realisere disse målene, kan betraktes som en styringsmetode der planlegging av fremtidig virksomhet blir viktig. For å realisere de edruskapspolitiske målsettingene i størst mulig grad, bygges det inn en forventning om at alle saker og spørsmål som faller inn under betegnelsen *edruskap*, skal planlegges slik at hovedmålsettingene kan realiseres. En forventning om at bevillingspolitikken skal planlegges og utformes restriktivt, er dermed til stede.

I dette kapitlet ønsker vi dermed å se nærmere på tre viktige forhold som gjør seg gjeldende når bevillingspolitikken forsøkes styrt gjennom rasjonell planlegging. For det første vil vi undersøke om målsettingene innenfor edruskap er klart formulert og at de er retningsgivende. Det andre forhold dreier seg om hvor vidt bevillingspolitikken kan betraktes som konsistent i forhold til de overordnede målsettingene. Et tredje og siste forhold setter søkelys på kommunens evne til å dra veksler på administrativ kompetanse, slik at politikktutforming i størst mulig grad kan «matche» beskrivelsene i edruskapspolitisk handlingsplan.

2.1.2 Bevillingspolitikk som rasjonell planlegging

Planleggingsidealet som er hentet fra grunnprinsippene innenfor målstyring, legger opp til en bestemt måte å iverksette offentlig politikk på. Først en overordnet politisk prosess der målene for virksomheten defineres (Olsen 1989:45). Behandlingen av edruskapspolitisk handlingsplan i kommunestyret, kan betraktes som en slik overordnet politisk prosess. Myndighetene ble enige om å gi sin tilslutning til de nasjonale målsettingene og videreføre den restriktive linjen gjennom lokale mål og strategier. Etter en slik avklaring følger en underordnet apolitisk iverksettingsprosess (Olsen 1989:45). I denne fasen er administrasjonen sentrale aktører.

Grunnlaget for ideen om planlegging er ønsket om kontroll og forutsigelse av utviklingen (Thuen 1978). En politisk vedtatt handlingsplan etablerer forpliktelse i og med at rammene for den politiske virksomhet er definert. Planlegging blir et symbol for rasjonell, konfliktreducerende beslutningstaking (Thuen 1978) i og med at premissene for beslutningene er definert og målene gitt. Gjennom omfattende planlegging og en ekspertise som er i stand til å forutse problemene før de oppstår, vil en kunne spare samfunnet for utgifter og innbyggerne for bekymringer (Thuen&Wadel 1978). Planenes forutsigbarhet gjør at politikerne kan handle med større ansvarlighet og visshet om at deres beslutninger er riktig i forhold til de adekvate målsettingene. Handlingsplaner kan oppfattes som et sett av kjøreregler for politikutformingen.

Når man betrakter politikk som rasjonell planlegging er oppgaven ut fra samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler å vise hvilke valg som er de optimale (Olsen 1989). Kommunen fremstår som «planleggingsmyndigheten» og har som oppgave å definere bevillingspolitikken på en slik måte at de nasjonale- og internasjonale målsettingene for edruskap generelt realiseres. I praksis vil slik styring innebære at kommunestyret som øverste myndighet skal formulere klare mål og visjoner for bevillingspolitikken i kommunen. Videre skal administrasjonen omsette målsettingene i klare mål-middel sammenhenger og nedfelle disse i adekvate handlingsplaner.

Å finne ut av hvilken politikk som i størst mulig grad vil oppfylle målsettingene, er en oppgave for eksperter og fagfolk innenfor feltet (Olsen 1989:22). Hva som er den beste bevillingspolitikken, vil i så måte avgjøres i fagmiljøene. Styring av bevillingspolitikken

gjennom rasjonell planlegging krever god tilgang på informasjon og faglig kunnskap. Administrasjonen fremstår dermed som sentrale aktører og «ingeniører» bak kommunens bevilningspolitikk. Deres kunnskap om fagområdet danner grunnlaget for hvordan edruskapspolitikken i kommunen skal ivaretaes. Kyndigheten på området legitimerer administrasjonens vurderinger som har resultert i en restriktiv bevilningspolitikk nedfelt i edruskapspolitisk handlingsplan.

Forvaltningssystemet vurderes og evalueres ut fra kriterier som overlevelse, fleksibilitet, økonomi og effektivitet (March&Olsen 1989). Styring gjennom rasjonell planlegging søker å oppfylle disse kriteriene. Man stiller derfor strenge krav til de politiske institusjoners evne til å formulere mål og løse konflikter. Perspektivet problematiserer ikke de edruskapspolitiske målsettingene. Eksistensen av målsettingene taes heller for gitt. Målsettingene kan enten betraktes som selvsagte, eller de kan betraktes som resultat av administrasjonens faglige prioriteringer.

Rasjonell planlegging har klare likhetstrekk med målstyring som konsept. Man er opptatt av effektivitet og forventer en klar sammenheng mellom mål og hvilke midler som velges. Klare mål for virksomheten er en forutsetning. Styring gjennom mål er forsøkt gjennomført i forvaltningen. Statlige myndigheter har signalisert at dette er et styringskonsept som ønskes og som vil gi helhetlig og effektiv styring. I St.melding nr.35 (1991-1992:8) heter det:

«I sitt arbeid for å sette sterkere fokus på resultatene i offentlig virksomhet vil Regjeringen ta utgangspunkt i de målstyringsprinsipper som i dag er i bruk. Men disse må videreutvikles. Målstyring skal muliggjøre oversikt og helhetlig styring fra øverste nivå. Samtidig skal utførende nivåer gis maksimal frihet til å finne de løsninger som gir best effekt. Det skal bli en sterkere orientering mot resultater og resultatoppnåelse. Det betyr bl.a. at forvaltningen må søke kunnskap om resultatene av sin virksomhet gjennom aktiv kontakt med brukerne. På dette punktet har forvaltningen mye å lære av privat sektor.»

Når Tromsø kommune har utarbeidet en edruskapspolitisk handlingsplan som signaliserer en restriktiv profil for politikkkutformingen, er dette et uttrykk for at flertallet i kommunestyret ønsker dette. Handlingsplanen ble vedtatt uten de store diskusjonene i kommunestyret. Handlingsplanen sammenfaller med det politiske flertalls preferanser i alkoholpolitiske spørsmål. Ut fra disse forhold regner man med at bevilningspolitikken vil

bli utformet og iverksatt på en slik måte at både flertallets preferanser imøtekommes når handlingsplanen følges opp.

Planlegging av alkoholpolitikken, der mål og strategier avklares, kan muliggjøre det Stortingsmelding nr. 35 kaller for **enhetlig styring fra øverste nivå**. Styring fra øverste nivå signaliserer maktkonsentrasjon hos den politiske elite, samtidig som administrasjonen gis stor frihet til å velge de løsninger som gir best uttelling og måloppnåelse. Perspektivet om rasjonell planlegging forutsetter at ekspertene vil forholde seg lojale til de politisk formulerte målsettingene. Når ekspertene i tillegg gjøres til eneste legitime deltakere i iverksettingsfasen, avpolitiseres viktige deler av vedtaksprosessen (Olsen 1989:23). I stedet for å betrakte politikk som mangfoldig og konfliktfylt, vil perspektivet i større grad betegne politikk som et hierarkisk kontrollsystem.

Hvilke av forutsetningene innenfor perspektivet om rasjonell planlegging er tilstede i Tromsø kommunes planlegging og styring av bevilningspolitikken? Kan man forvente at de edruskapspolitiske målsettingene er klart definert og formulert? Er bevilningspolitikken planlagt slik at de overordnede målsettingene innenfor edruskap kan realiseres? Og endelig, er viktige deler av vedtaksprosessen avpolitisert?

2.1.3 Handlingsplan som styringsinstrument

På basis av erfaringer med gjennomføring av tidligere planer, lovendringer og politisk utvikling har administrasjonen fulgt opp de politiske signaler og nedfelt disse i edruskapspolitisk handlingsplan. I forbindelse med utarbeidelse av edruskapspolitisk handlingsplan for perioden 1992-1996, ble det gjort ulike undersøkelser i Tromsø kommune. Resultatene av disse undersøkelsene skulle gi en situasjonsbeskrivelse av kommunen og ble sammenfattet som følger i den vedtatte handlingsplanen:

- 1. Tallmaterialet gir grunnlag for å hevde at den lokale edruskaps situasjonen i Tromsø har vært stabil i perioden. Det er nå en positiv tendens blant yngre ungdom ved at færre søker til etablerte rusmiljøer. Slike tendenser går erfaringsmessig i bølger. Omfanget av rusing blant unge i etableringsfasen er bekymringsfull. Alkohol er det dominerende rusmidlet selv om dette ikke er sammenfallende med oppmerksomheten i befolkningen.*
- 2. De lett synlige rusproblemene som medfører ordensforstyrrelser, antas å ha vært konstant.*

3. *Bruken av illegale rusmidler har vært økende. Dette gjelder både narkotiske stoffer og legemidler brukt som rusmidler. Rusmiljøene preges i økende grad av blandingsmisbruk der tilgangen styrer hvilken type rusgift en til enhver tid ruser seg på. Alkohol representerer normalt den største delen av slik blandingsmisbruk. Blant eldre ungdom med store rusgiftsproblemer har det i perioden vært en betydelig økt behandlingvillighet.*
4. *Tromsø skiller seg ut fra landet for øvrig ved at en større andel av totalomsetningen av alkohol skjer på skjenkestedene her enn det som gjelder for landsgjennomsnittet.*
5. *Det mangfoldige alkoholtilbudet i kommunen fremstår som et massivt påvirkningspotensial for rusing og holdninger som aksepterer rusing. Dette skaper betydelige rusproblemer i befolkningen. Den overveiende delen av disse fremstår ikke på den offentlige arena, men ytrer seg i familier, i mere isolerte miljøer og hos fortvilte og ensomme enkeltmennesker.*
6. *En stor gruppe av befolkningen har et høyt forbruksnivå. Disse personene sammen med de akutte alkoholskadene som følge av tilfeldig rus utgjør en stor belastning på kommunens helse- og sosialapparat. Det er stor økonomisk gevinst å hente ved å redusere totalforbruket av alkohol.*
7. *Rusmiddelproblemet er svært sammensatt og enkle tiltak er neppe tilstrekkelig til å redusere det. Internasjonal forskning har imidlertid påpekt sammenhengen mellom totalforbruk og skadeomfang. Den kommunale edruskapspolitikken må derfor omfatte en lang rekke tiltak som til sammen har effekt hos alle grupperinger i befolkningen.*

(Edruskapspolitisk handlingsplan 1992-1996:13-14)

Overordnet målsetting innenfor edruskap

Situasjonsbeskrivelsen av kommunen gir klare indikasjoner om at en reduksjon og sterkere kontroll med antall skjenkesteder, vil ha store gevinster for kommunesamfunnet. På grunnlag av nasjonale retningslinjer, lovverk og lokale forhold, er kommunens alkoholpolitikk planlagt. Norge har sluttet seg til Verdens Helseorganisasjons anbefaling om å redusere alkoholforbruket med 25% innen år 2000 i Europa-regionen. Alkoholloven har som formål å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer, for i størst mulig utstrekning å begrense de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholforbruk kan innebære. Tromsø kommune har i alle edruskapspolitiske handlingsplaner hatt en uttalt målsetting. Den er som følger:

«Hovedmålet i edruskapspolitikken er å redusere rusmiddelforbruket blant kommunens innbyggere. Gjennom dette søker en å redusere de samlede rusmiddelskadede og rusmiddelbelastningene en har i kommunesamfunnet.»

Det argumenteres i handlingsplanen for at det er gode grunner for å opprettholde den samme målsettingen også i valgperioden 1992-1996. Videre sies det at edruskapspolitikken må ha det personlige ansvar som et av flere element. Et viktig mål er derfor å skape større forståelse for og bevissthet om rusmidlenes innvirkning på helse - både individuelt og kollektivt. Den enkelte bør ta større ansvar for egen helse og vise solidaritet med andre ved egen omgang med rusmidler. Alkoholforbruk påvirker også i høy grad andre menneskers livssituasjon. Vi har ansvar både for egen atferd og utformingen av de miljøer vi ferdes i (Edruskapspolitisk handlingsplan 1992-1996).

Ansvar for alkoholpolitikken er delt mellom stat og kommune. Staten har i hovedsak ansvaret for lovgivning, import, produksjon av brennevin, salg av vin og brennevin og fastsettelse av avgifter. Kommunen har i hovedsak ansvaret for å avgjøre i hvilket omfang og hvilke alkoholsorter som skal omsettes i kommunen gjennom bevillingssystemet i alkoholloven. Bevillingspolitikken har som siktemål å regulere omfanget av omformene for omsetning av alkohol i kommunen i samsvar med hovedmålsettingen. Edruskapspolitisk handlingsplan skal videre være et styringsinstrument for administrasjonen og de folkevalgte og angi rammebetingelsene for næringen. Bevillingspolitikken vil derfor være lokalt forankret under påvirkning av nasjonale mål.

Det gjennomarbeidede planverket ble til slutt behandlet politisk. Planen skulle i ettertid fremstå som styringsredskap for politikerne og administrasjonen. De edruskapspolitiske mål og strategier som nedfelles i planverket gjelder for hele bevillingsperioden (4 år) og evalueres ikke før handlingsplanen rulleres. Hvilken profil Tromsø kommune skulle ha når det gjaldt edruskapspolitikken, ble avgjort av flertallet i kommunestyret.

Kommunens bevillingssystem

Bevillingssystemet styrer alkoholpolitikken i kommunen og består av to sentrale komponenter. For det første alkohollovens formålsparagraf der det heter følgende:

«Regulering av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk etter denne lov har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholforbruk kan innebære. Som et ledd i dette sikter loven å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer.»

For det andre edruskapspolitisk handlingsplan vedtatt av politikerne i Tromsø kommunestyre der det heter følgende:

«Hovedmålet i edruskapspolitikken er å redusere rusmiddelforbruket blant kommunens innbyggere. Gjennom dette søker en å redusere de samlede rusmiddelskadede og rusmiddelbelastningene en har i kommunesamfunnet.»

På bakgrunn av disse komponentene forventes edruskapspolitikken utformet på en slik måte at både gjeldende lovgivning og hovedmålsettingen taes til følge. Tromsø kommune har utarbeidet lokale retningslinjer og målsettinger for edruskapspolitikken. Disse bygger på nasjonale mål og gjeldende lovgivning. Eksempler på dette er:

«Norge har sluttet seg til Verdens Helseorganisasjons anbefaling om å redusere alkoholforbruket med 25% innen år 2000 i Europa-regionen med 1980 som basisår.»

«Den nye alkoholloven har som formål å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer for i størst mulig utstrekning å begrense de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholforbruk kan innebære.»

«Den nye sosialloven har som formål å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til økt velferd og likestilling og forebygge sosiale problem. Videre søker den å bidra til at den enkelte får mulighet til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.»

Det er ikke i loven gitt retningslinjer for hvilke hensyn kommunen skal legge vekt på. Bevillingsvedtak etter alkoholloven er en skjønnsmessig forvaltningsavgjørelse. Kommunen må ut fra lovens formål utøve et alkoholpolitisk skjønn ved behandling av bevillingssøknader. I praksis vil den enkelte kommune ha stor selvstendighet i valget av retningslinjer som legges til grunn ved behandlingen av søknadene. Det må trekkes liberale grenser for hvilke hensyn det kan legges vekt på. Det er likevel et avgjørende krav at avgjørelsen fattes på et saklig grunnlag som har sammenheng med loven. Avgjørelser kan etter vanlige forvaltningsrettslige krav ikke være vilkårlig eller innebære

forskjellsbehandling, som ikke saklig kan forsvares ut fra alkoholpolitiske hensyn. Dette kan blant annet ha den konsekvens at ulike hensyn blir tillagt vekt i ulike kommuner.

Dessuten må det ikke taes utenforliggende hensyn, jf. som eksempel Raadhusospittdommen, referert i Rettstidene 1933 side 548. Her hadde formannskapet med 11 mot 10 stemmer nektet et hospits skjenkebevilling, noe det hadde hatt de siste 14 år. Det hadde ikke vært noe å utsette på bevillingsutøvelsen. Det kom imidlertid frem at noen av formannskapets medlemmer stemte imot bevilling fordi hospitset var i arbeidskonflikt med sine ansatte. Retten fant avslaget ulovlig, og tok til følge hospitsets erstatningskrav.

Eksempel på relevante kriterier kan være begrensninger i antallet salgs- og skjenkesteder, plassering av disse, typen virksomhet og størrelse. Kommunestyret står f.eks. fritt til - ut fra alkoholpolitiske hensyn - å fastsette et bestemt *antall bevillinger*. Dette innebærer at kommunestyret ikke trenger å innvilge alle søknader ut fra prinsippet om likebehandling, jf ovenfor. Selv om to søknader er temmelig like, trenger ikke kommunestyret innvilge begge to.

Når det gjelder spørsmålet om *hvem som får bevilling*, står kommunestyret fritt så lenge avslaget er begrunnet ut fra alkoholpolitiske hensyn. Kommunestyret kan f.eks. avslå en søknad fra et skjenkested som baserer seg på spesielle adgangskriterier, f.eks. av kontrollmessig art eller av hensyn til antall skjenkebevillinger. For å få en mest mulig samordnet vurdering, fremmes bevillingssøknadene til politisk behandling hvert halvår. Bevillingssystemet gir kommunen stor frihet til å bestemme bevillingspolitikken innenfor sine grenser. Det ligger til rette for det forvaltningsmessige «frie skjønn».

Retningslinjene for Tromsø kommune er fastlagt gjennom den vedtatte handlingsplanen for perioden. Kommunal praksis finner en ved å gå gjennom tidligere og tilsvarende saker som den/de som foreligger. Enkeltsakene vurderes opp mot det vurderingsgrunnlag som er fritt og forestår tilrådinger i samsvar med dette. Det betyr at enkeltsaker skal vurderes i forhold til «takets» og unntaksbestemmelsene til dette, utsalgsordningen, skjenketider, skjermede lokaler osv.

Hva er relevante vurderingskriterier?

Som det tydelig fremkommer er det satt klare kriterier for hva som betraktes som relevante vurderingskriterier når bevillingssøknader vurderes. Det blir eksplisitt gjort

klart at edruskapspolitiske mål og strategier nedfelt i handlingsplanen skal styre vedtaksprosessen. Edruskapskonsulenten avviser andre hensyn enn 1)alkoholloven, 2)nasjonale- og lokale målsettinger og 3)handlingsplanen som relevante hensyn når bevilningssaker behandles. Administrasjonen forventes å følge lojalt de retningslinjene som foreligger og skal i så måte utforme bevilningspolitikken som foreskrevet. Bevillingspolitikken forstås som et resultat av gjeldende lovgivning, overnasjonale-, nasjonale-, og lokale målsettinger.

Rasjonell planlogikk forutsetter distanse mellom de politiske og administrative organ (Christensen 1991, Røvik 1992). Slik distanse mellom politikk og administrasjonen vil gi fortrinn som raskere saksbehandling og avlaste politiske myndigheter for tidkrevende enkeltsaker (Fevolden m.f. 1994). For det første at politikerne blir mere overvåkere enn iverksettere. For det andre at politikerne distanseres fra iverksettingsfasen. En avpolitisering iverksetting, fordrer at vedtaksprosessen er organisert slik at politikerne deltar innledningsvis, så overtar administrasjonen og effektuerer målsettingene i form av vedtak.

De tidligere skisserte legitime hensyn som skal vektes når enkeltvedtak treffes, kan betraktes som ytre krefter som tvinger frem bestemte handlingsvalg. Rasjonell planleggingslogikk forutsetter at det finnes en mest effektive måte å handle på. Den rette handling er den handling som fører til direkte måloppnåelse og som ligger helt opp til retningslinjene i styringsverktøyet.

Bevillingspolitikken er planlagt slik at den gir støtte til resonnementet om at økt tilgjengelighet av alkohol gir økt forbruk av alkohol. Verdens helseorganisasjons anbefaling går ut på å redusere det totale alkoholforbruk med 25% innen år 2000. Tromsø kommune har en edruskapspolitisk målsetting om å redusere alkoholforbruket blant kommunens innbyggere. Bevillingspolitikken er planlagt slik at det settes begrensninger for hvor mange nye skjenkesteder som kan etablere seg i kommunen.

En reduksjon i tilgjengelighet vil dermed gi seg resultat som reduksjon i alkoholforbruk. Dette sammenlignet med en situasjon der ingen måtte søke kommunen om skjenkebevilling. Markedet ville styre antall skjenkebevillinger, ikke kommunen selv. Tromsø kommune har valgt å styre bevillingspolitikken og ikke overlate den til markedet.

Klare målsettinger innenfor edruskap

Målsettingene innenfor edruskapspolitikken generelt og bevillingspolitikken spesielt er ikke vagt formulert, men klare i betydning av at målene signalerer en ønsket tilstand og angir hvordan denne tilstanden kan oppnåes. Oversikten nedenfor illustrerer målhierarkiet innenfor edruskapspolitikken i Tromsø kommune:

Verdens helseorganisasjons anbefaling om å redusere det samlede alkoholforbruk med 25% innen år 2000.



Alkohollovens formålsparagraf som sier: «Regulering av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk etter denne lov har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholforbruk kan innebære. Som ledd i dette sikter loven å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer».



Tromsø kommunes edruskapspolitiske mål: «Hovedmålet i edruskapspolitikken er å redusere rusmiddelforbruket blant kommunens innbyggere. Gjennom dette søker en å redusere de samlede rusmiddelskadede og rusmiddelbelastningene en har i kommunesamfunnet».

Med utgangspunkt i disse målsettingene, har kommunen vedtatt en restriktiv bevillingspolitikk som setter begrensninger for antall nyetableringer av skjenkesteder. Når det fremkommer i lovsform at alkoholforbruk fører til samfunnsmessige og individuelle skader, vil det være vanskelig og motsette seg tiltak som søker å redusere alkoholforbruket. Det vil derfor være vanskelig for politikerne å ikke støtte Verdens helseorganisasjons anbefaling. Dette gjør de edruskapspolitiske målsettingene spesielle i forhold til andre mål. Det vil i praksis være «umulig» å ikke slutte seg til målene.

Det fremkommer at alkoholforbruk er et «onde» og bør derfor reduseres. Hvordan man eventuelt skal få til en reduksjon av alkoholforbruket fremkommer det ikke av målsettingene. Det er opp til hver enkelt kommune å finne frem til egnede virkemidler og tiltak. Administrasjonen i Tromsø kommune har foreslått en restriktiv bevillingspolitikk som et av virkemidlene, noe som politikerne også har gitt sin tilslutning til.

Tromsø kommune har lagt seg på en restriktiv bevillingsprofil, slik bevillingspolitikken fremstår i handlingsplanen. De har blant annet valgt å forkaste muligheten til å kun administrere skjenkebevillingene ved å innvilge søknader som oppfyller visse krav og så la markedet regulere antallet. Kommunen har isteden valgt å styre bevillingspolitikken ved å sette konkrete begrensninger på antall bevillinger. I handlingsplanen er det nedfelt styringssignaler for bevillingspolitikken og de er som følger:

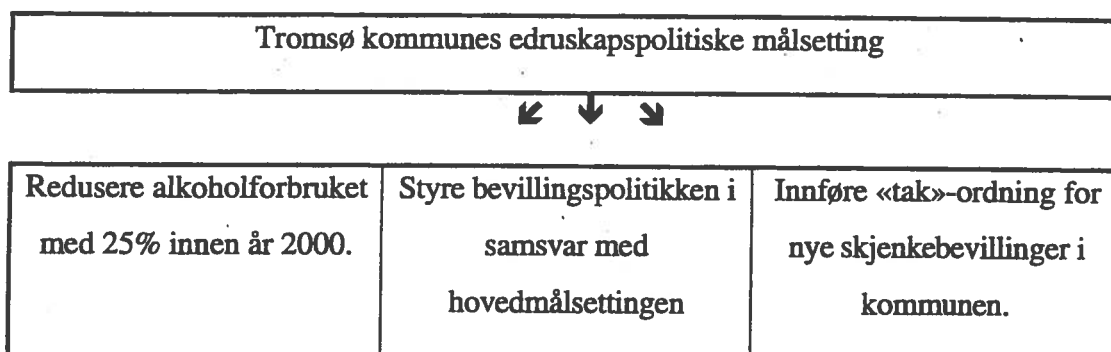
- *Bevillingspolitikken skal styres i samsvar med hovedmålsettingen i edruskapspolitisk handlingsplan.*
- *Søknader som nyetableringer innen «tak»-kvoten fremmes halvårlig til politisk behandling.*
- *Øl selges fra egne utsalg innen «sentrumstriangelen». I distriktet kan øl selges i dagligvareforretninger.*
- *Salgstiden for øl avgrenses.*
- *Øl i skatteklasser III skal som hovedregel ikke selges/skjenkes.*
- *«Tak» på nyetableringer i sentrumsområdet. En viss kvote for nyetableringer av spisesteder. Enkelte typer etableringer er unntatt fra «tak»-ordningen.*
- *Det stilles spesielt strenge krav til etableringer med brennevinsbevilling.*
- *Endring av driftskonsept til barer og puber skal unngås.*
- *Skjenketiden av alkoholholdig drikk avgrenses. Restriktiv holdning til nye «nattklubbebevillinger».*
- *Visse typer lokaler skal være skjermet mot bevilling.*
- *Kontrollen av salg og skjenking av alkoholholdig drikk skal være effektiv.*

(Edruskapspolitisk handlingsplan 1992-1996:23)

Klart hovedmål, delmål og strategi

Som fremstillingen har vist er målsettingene, delmålene og strategiene innenfor edruskapspolitikken entydige. Handlingsplanen signaliserer en restriktiv alkoholpolitisk profil. Styringssignalene er formulert slik at de vil bidra til reduksjon av det samlede

alkoholforbruk. Man kan tenke seg en modell der hovedmålet sees i sammenheng med strategiene og fremstilles på følgende måte:



Hvorfor iverksettingen av bevillingspolitikken ikke sammenfaller med de planlagte målsettingene, kan i liten grad settes i sammenheng med antakelsen om at målene ikke var klart nok definert. Snarere tvert i mot var planverket tydelig både når det gjaldt hvilket hovedmål som skulle etterstrebtes og hvordan dette mest effektivt kunne oppnåes. Å iverksette en restriktiv bevillingspolitikk, der man tillater kun fire nye skjenkebevillinger for hele bevillingsperioden, ville begrense tilgangen av alkohol og dermed redusere forbruket.

Det er dermed grunn til å anta at bevillingspolitikken i Tromsø kommune er planlagt på en slik måte at adekvat iverksetting hadde vært mulig. Med utgangspunkt i administrasjonens saksfremlegg da bevillingssøknadene skulle behandles i -93, ble det fra administrasjonen sin side argumentert for en restriktiv bevillingspolitikk i tråd med alkoholloven og gjeldende handlingsplan. Hadde bevillingspolitikken vært administrativt iverksatt, ville man kunne anta at den vedtatte restriktive bevillingsprofil hadde vært ivaretatt.

Det viser seg så at bevillingspolitikken i Tromsø kommune hadde kunnet blitt satt ut i livet gjennom rasjonell planlegging. Hva er det som gjør at det foreligger et gap mellom planlagte målsettinger og faktisk iverksetting av bevillingspolitikk? Kan dette forhold henge sammen med at viktige deler av vedtaksprosessen ikke er avpolitisert?

2.2 POLITISK IVERKSETTING

2.2.1 Vedtaksprosessens organisering

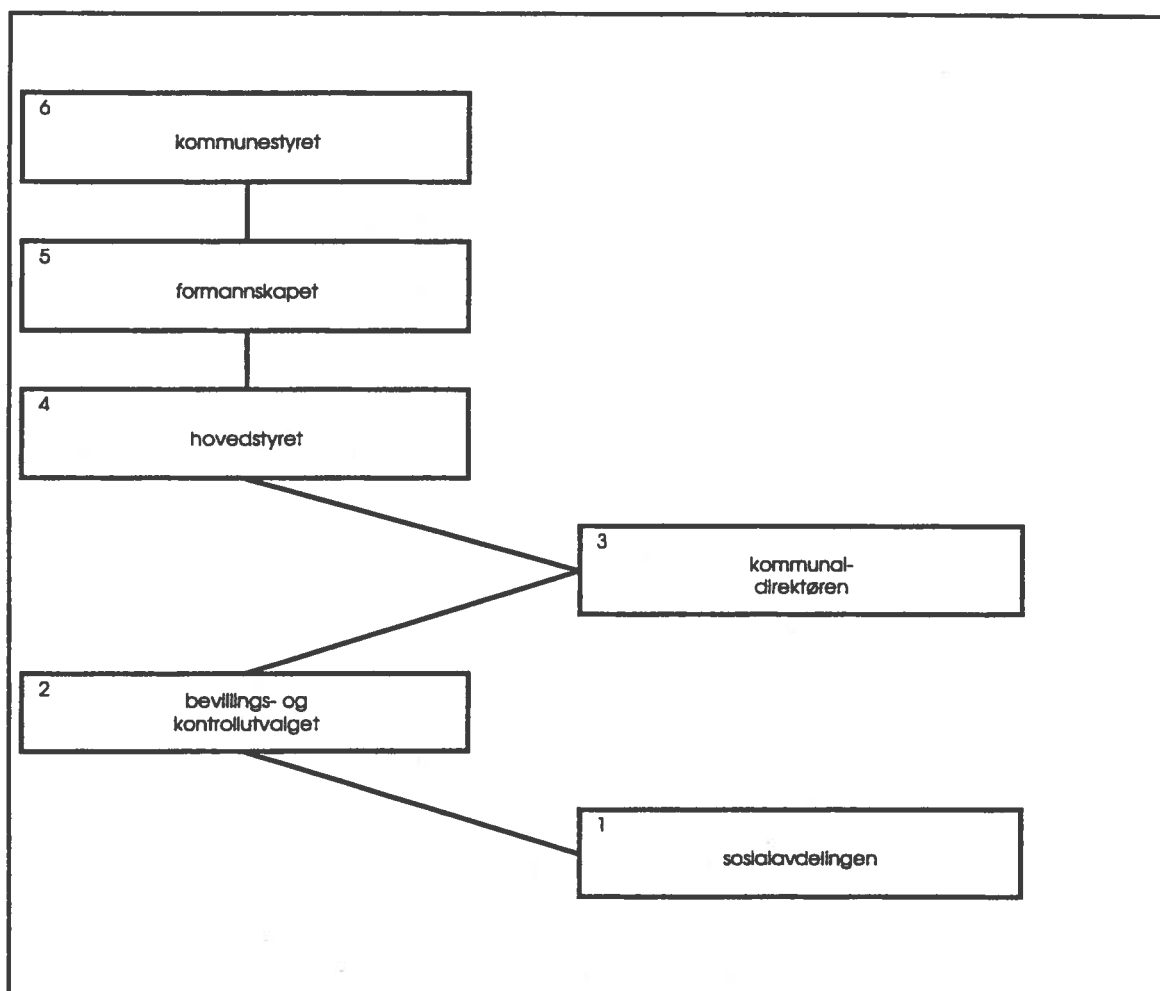
Innenfor perspektivet om rasjonell planlegging, taler man om en underordnet apolitisk iverksetting, der administrasjonen var sentrale deltakere og ikke politikere. Altså en administrering av de edruskapspolitiske målsettingene. Administrativ iverksetting av bevillingspolitikken betraktes som en «top-down» modell, der en ser på iverksetting som et spørsmål om graden av samsvar mellom definerte mål og måten de blir gjennomført på i praksis (Offerdal 1992). «Top-down» modellen fordrer politisk styring og kontroll, slik at målsettinger og praksis sammenfaller i størst mulig grad. De edruskapspolitiske målsettingen må være klart formulert slik at bruken av skjønn i vedtaksprosessen minimeres.

For å realisere målsettingene om en restriktiv bevillingspolitikk, ville denne måten å organisere vedtaksprosessen på være treffende. Man kan med stor sannsynlighet anta at gjennom administrativ iverksetting av bevillingspolitikken, ville man vært nærmere en oppfyllelse av planmålsettingene. Begrunnelsen for en slik antakelse finnes i sosialsjefens argumentasjon, da bevillingssøknadene ble behandlet i -93. Der hevdet hun blant annet at de enkelte skjenkebevillingssøknadene måtte sees i helhetlige sammenhenger, slik at kommunen kunne føre en konsekvent bevillingspolitikk i samsvar med de vedtatt målsettingene.

Når bevillingspolitikken ikke iverksettes i samsvar med målsettingen, kan dette henge sammen med måten man har organisert vedtaksprosessen. I Tromsø kommune var vedtaksprosessen organisert slik at tre ulike politiske organ behandler skjenkebevillingssøknadene. Administrasjonen var også deltakere i vedtaksprosessen. Deres oppgave var å ta imot søknader og forberede sakspapirer. Vi har altså ikke å gjøre med en underordnet apolitisk iverksetting, men en politisk styrt vedtaksprosess.

Man kan derfor anta at beslutningssituasjonen vil være preget av ulike vurderinger av bevillingssaken. Forutsetningen om at en begrensning av antall skjenkesteder vil være ensbetydende med en reduksjon av samlet alkoholforbruk, må derfor modifieres. Man må holde muligheten åpen for at det vil finnes flere meninger om hva som er adekvat

bevillingspolitikk. Også at bevillingspolitikken kan berøre andre forhold enn kun de edruskapsmessige. Flere hensyn og andre variabler må også forventes å spille en rolle. Den enkelte skjenkebevillingssøknad skal vurderes i tre politiske utvalg før endelig avgjørelse foreligger. Veien fra kommunen mottar søknaden om ny skjenkebevilling til den er ferdig behandlet er som følger:



Frem til mai 1994 har saksgangen ved bevillingssaker etter alkoholloven i Tromsø kommune vært omstendig og tidkrevende. Fire ulike organer, i tillegg til høringsinstansene (politiet og sosialsjefen) har vært involvert og de er som følger:

Bevillings- og kontrollutvalget, hovedstyret for helsevern og sosial omsorg, formannskapet og kommunestyret. I kommunestyret 25. mai 1994 ble det imidlertid vedtatt at formannskapet skulle delegeres myndighet til å fatte endelige vedtak i bevillingssaker og i saker vedrørende utvidet åpnings- og skjenketid. Hensynet til raskere saksbehandling og behovet for å avlaste kommunestyret for et betydelig antall enkeltsaker, var bakgrunn for denne avgjørelsen.

Den politiske prosess blir viktig

I søken etter løsninger på hvorfor bevillingspolitikken ikke blir lik målsettingen i handlingsplanen, må man dreie fokus. Det har vist seg at problemer knyttet til målformulering ikke fremstår som forklaringsfaktor. Målsettingene var klare og entydige, slik at man ut fra målene kunne utlede kongruente strategier. Følgelig var det ingen åpenbar sammenheng mellom uklare og vagt formulerte målsettinger med store tolkningsmuligheter på den ene siden, og en uforutsigbar liberal bevillingspolitikk på den andre.

Det er innenfor den politiske behandlingen av skjenkebevillingssøknadene som viser seg å være interessant. Tre utvalg er i dag implisert i vedtaksprosessen. Disse utvalgene er sammensatt forskjellig og de vurderer søknadene forskjellig. Det blir dermed interessant å se på den politiske prosessen rundt utformingen av bevillingspolitikken, fra søknadene registreres hos edruskapskonsulenten til de politiske myndigheter har innvilget eller avvist dem. Man kan derfor hevde at målsettingene nedfelt i edruskapspolitisk handlingsplan i mindre grad bidro til et avvik mellom faktisk og planlagt politikk. Vedtaksprosessen var organisert slik at politikerne var de sentrale aktørene når bevillingspolitikken ble iverksatt. Prosessen frem til endelig vedtak ble dermed viktig.

Oversikten nedenfor viser bevillings- og kontrollutvalgets, hovedutvalgets, formannskapet og kommunestyrets innstillinger da skjenkebevillingssøknadene ble behandlet i -93. Kommunestyret og bevillings- og kontrollutvalget hadde i denne bevillingsrunden avgitt tilnærmet like innstillinger. Det samme hadde hovedutvalget og formannskapet gjort. Det interessante med denne oversikten, er at den gir klare indikatorer på at det ikke hersker enighet om kommunens bevillingsprofil. Vi ser at hovedutvalget og formannskapet var mest restriktiv, mens bevillings- og kontrollutvalget

og kommunestyret var mest liberal. Hvilke argumenter vektlegger de politiske organ?
Hva er årsaken til at de politiske utvalg innstiller så ulikt i bevilningssaker?

SKJEMATISK FREMSTILLING AV UTVALGENES INNSTILLINGER:

<i>Politisk organ</i>	<i>Søknad om ny skjenkebevilling innvilget</i>	<i>Søknad om ny skjenkebevilling avvist</i>
<i>Bevillings- og kontrollutvalget</i>	Pizzeria Giovanni Akantus Restaurant Pizzeria del Garda Workinn-tunet cafe	Ishavsklubben Mr. Gentleman Skipperhuset Tromsø Jernbanestasjon Kvaløysletta kafe
<i>Hovedstyret for helsevern og sosial omsorg</i>	Pizzeria del Garda	Ishavsklubben Pizzeria Giovanni ² Mr. Gentleman Akantus Restaurant Skipperhuset Workinn-tunet cafe Tromsø Jernbanestasjon Kvaløysletta kafe
<i>Formannskapet</i>	Pizzeria del Garda	Ishavsklubben Pizzeria Giovanni Mr. Gentleman Akantus Restaurant Skipperhuset Workinn-tunet cafe ² Tromsø Jernbanestasjon Kvaløysletta kafe
<i>Kommunestyret</i>	Pizzeria del Garda Pizzeria Giovanni Akantus Restaurant Tromsø Jernbanestasjon Workinn-tunet cafe	Ishavsklubben Mr. Gentleman Skipperhuset Kvaløysletta kafe

Vi antar at den politiske behandlingen i utvalgene i vil kunne forklare hvorfor det innvilges flere skjenkebevillinger enn planlagt. Det er lagt inn flere trinn med flere deltakere i vedtaksprosessen. Pressman & Wildavsky har formulert følgende årsakssammenheng:

«Jo færre trinn gjennomføringen av et tiltak medfører, desto færre muligheter for at det vil ende med en katastrofe. Jo mer direkte tiltaket sikter mot et klart mål, desto færre avgjørelser vil være involvert i realiseringen av den, og desto større sannsynlighet for at det vil bli iverksatt. Enkelhet er selvfølgelig ikke et mål i seg selv; et hurtigtog er verre enn et langsomt tog hvis det bringer en i gal retning. Men ignorerer en enkelhet, er det fare for sammenbrudd.»

(Pressman & Wildavsky 1984:147, siterte i Kjellberg&Reitan 1994:141)

Det blir dermed de politiske prosessene som blir viktige. Innenfor en «top-down» eller en beslutningsorientert tilnærming, er det administrative prosesser som er den reelle arena for iverksetting. Når politikerne settes i fokus, vil «bottom-up» eller en prosessorientert tilnærming være mere adekvat. Her vil iverksetting sees på som tilpasning gjennom forhandling og kompromissløsninger (Kjellberg&Reitan 1994:132-133) For å etablere forståelse av hva som foregår innenfor de politiske utvalgene, har jeg valgt å legge til grunn fire perspektiv som forklarer den politiske behandling og utfall ulikt. Disse perspektivene legges frem i kapittel 3.

3. KAPITTEL

FIRE PERSPEKTIV PÅ BEVILLINGSPOLITIKKEN

3.1 TROMSØ KOMMUNE - EN ORGANISASJON MED FLERE MÅL

3.1.1 Konkurrerende målsettinger

Tromsø kommune har i tillegg til edruskapspolitisk handlingsplan, også vedtatt en strategisk næringsplan. Man ville forvente ulike tolkninger av hvilke mål som er viktigst å realisere. I helse- og sosialsektoren føles det rimelig at målsettinger innenfor edruskap forsøkes etterstrebet. Dette fordi resultatene av alkoholpolitikken kommunen fører, gir seg direkte utslag for avdelingens arbeidsområder. Jo større rusmiddelbelastningene er i kommunesamfunnet, jo mere ressurser må avdelingen sette inn.

Akkurat det samme forhold har man innenfor kommunens næringsavdeling. Man vil her være opptatt av hvordan kommunen kan stimulere og legge til rette for et levedyktig næringsliv. Viktige målsettinger her vil være å stimulere til et aktivt og pulserende sentrum. Man kan spørre seg om hvilke mål som skal veie tyngst når bevillingsspolitikken iverksettes.

De nasjonale og internasjonale målsettingene innenfor edruskap kan betegnes som ideelle mål. Slike er lett å slutte seg til. Så lenge man bare skal forholde seg til edruskapspolitikk, er det lett å enes om hvilken edruskapspolitikk man vil ha. Dette kan være en av grunnene til at handlingsplanen fikk så stor tilslutning i kommunestyret. Det er når målene spesifiseres, for eksempel i form av strategier, at meningene kan sprike.

Alle politikerne i Tromsø kommune vil selvfølgelig være enig om at alkoholforbruk fører med seg skader og må derfor kontrolleres. I søken etter alternative strategier for å få til reduksjon, kan uenighet oppstå. Rasjonell planlegging er dermed ingen enkel styringsmetode, i og med at politikerne gjerne enes om hovedmålet, uten å oppnå enighet om hvordan man effektivt kan oppfylle målsettingene.

Næringspolitiske mål

Hvordan er de edruskapspolitiske målsettingene tilpasset de øvrige mål kommunen etterstreber? Hotell- og restaurantnæringen er en stor næring i Tromsø kommune. En restriktiv bevillingspolitikk vil virke direkte hemmende for nye etableringer i næringen. I strategisk næringsplan for kommunen er det overordnede mål for næringsutviklingen « å videreutvikle et allsidig og konkurransedyktig næringsliv, med lønnsomhet over landsgjennomsnittet.» I forlengelsen av denne målsettingen fremheves det blant annet:

- å bevare sentrum som et pulserende møtested for mennesker - der handel, utesteder og andre publikumsrettede funksjoner er samlet,

-å bedre kommunikasjonene internt i kommunen. Spesielt må sentrum gjøres tilgjengelig.

(Strategisk næringsplan 1991:29)

De edruskapspolitiske og de næringspolitiske målsettingene kommer i konflikt med hverandre. En restriktiv bevillingspolitikk vil kunne påvirke næringens vilkår i kommunen. På den ene siden vil en restriktiv bevillingspolitikk bidra til at den eksisterende næringen ikke utsettes for større konkurranse og dermed drives til forretningsdrift på kant med loven. På den andre siden vil restriktiv bevillingspolitikk sette en effektiv stopper for videre ekspansjon og utvikling av næringen. En av Høyres kandidater ved valget til nytt kommunestyre 1995 har påpekt dette forholdet i valgkampavisen. Han hevdet at det forpliktet å utvikle konferanse- og utelivsbyen Tromsø. Fra valgkampavisa «Høyre i Troms» siteres følgende utsagn:

«Tromsøs ry som konferanse- og utelivsby - uansett vær, er noe det fortsatt må satses på. En strengere bevillingspolitikk vil stoppe muligheten for utviklingen. Isteden bør det innføres mer frihet under ansvar. Det skal være lett å få bevilning, men like lett å miste om kontrollen ikke er god nok.»

(Høyre i Troms s.6-7).

Politikerne må finne en balansegang mellom disse kryssende hensyn når de skal ta stilling til nye skjenkebevillinger. Det er ikke tilstrekkelig å bare forholde seg til handlingsplanen, flere momenter trekkes inn i beslutningsprosessen. Et viktig moment er at de edruskapspolitiske målsettingene er ideelle. De berører normative og etiske standarder slik at politikerne ikke kan være uenige, uten å risikere å miste legitimiteten både blant andre politikere og velgerne.

Den komplekse kommuneorganisasjonen består av flere sektorer som primært sett er opptatt av sine problemstillinger og rammebetingelser. Det er når vedtak fra den ene sektoren hemmer eller konflikterer med vedtak fra den andre sektoren at problemene oppstår. Eksempelvis vil «takordningen» for etablering av nye skjenkesteder åpenbart ha flere konsekvenser enn begrensning for antall «forbrukssteder» av alkohol. Det mest nærliggende å trekke inn er at en begrensning for nye skjenkesteder vil gi en begrensning for arbeidsplasser i restaurantnæringen. Slike konsekvenser virker åpenbart hemmende for næringen, selv om de alkoholpolitiske målsettingene imøtekommes.

Tromsø - pulserende møtested

Det fremheves i strategisk næringsplan at sentrum skal bevares som et pulserende møtested, der blant annet utesteder skal ha sin naturlige plass. Næringspolitiske interesser er opptatt av sentrum som marked for transaksjoner av tjenester. Dynamikken virker slik at disse transaksjonene aggregerer kapital og arbeidsplasser. Det er rimelig og man forstår at næringspolitiske interesser vil påvirke utviklingen i kommunen, slik at rammebetingelsene for et utviklende næringsliv er til stede.

Den overordnede målsettingen for næringslivet i Tromsø er «å videreutvikle et allsidig og konkurransedyktig næringsliv, med lønnsomhet over landsgjennomsnittet. Det legges spesielt vekt på utnyttelse av våre naturlige forutsetninger med sikte på økt verdiskaping og sysselsetting.» Hvis tiltakene i edruskapspolitisk handlingsplan skulle

gjennomføres, ville det blant annet gi seg utslag som effektive beskrankninger for nyetablering av skjenkesteder i sentrumsområdet.

Edruskaps- og næringspolitikk sett i sammenheng etablerer en interessekonflikt mellom målsettingene i næringsplanen og edruskapspolitisk handlingsplan. Tromsø kommune vedtok 27.04.91 et overordnet mål for kommunen. Denne målsettingen er overordnet alle andre mål innenfor kommuneorganisasjonen. Den lyder som følger: «Vi arbeider sammen for en sunn og god kommuneøkonomi.» Målsettingene nedfelt i ulike planverk henger i utgangspunktet sammen med hovedmålet for kommunen. Det er derfor naturlig å se dette i sammenheng.

Interessekonflikten mellom nærings- og edruskapspolitiske interesser blir ikke enklere når disse sees i sammenheng med ordlyden i kommunens overordnede målsetting. Hva som menes med sunn og god kommuneøkonomi er ikke åpenbart. Hovedtanken her kan være at det finnes et sett av konsistent og stabile kriterier for hva Tromsø kommune som helhet er best tjent med. En næringspolitisk tolkning av sunn og god kommuneøkonomi kan være at det legges til rette for utvikling av flere arbeidsplasser. Slik utvikling vil igjen gi kommunen økte inntekter i form av skatter og avgifter. Kjennetegn på sunn og god kommuneøkonomi blir her at flest mulig av kommunens innbyggere er sysselsatt.

For å bruke begreper fra strategisk næringsplan....**utnyttelse av naturlige forutsetninger**. En slik naturlig forutsetning kan være profilen for hvordan Tromsø som by har blitt markedsført. «Tromsø - Nordens Paris», «Konferansebyen nr.1», «Byen med alle utestedene» og «Landsdelens kulturelle høyborg». I tillegg NRK-TV's presentasjon av Tromsø med underholdningsprogram fra ulike pub-miljø. Kombinasjonen av medienes profilering av Tromsø og kommunens egne næringspolitiske mål, kan gi næringen et fortrinn i betydning av at særinteresser defineres som fellesinteresser. Det er i kommunens interesse å vekte næringspolitiske hensyn i større grad enn andre hensyn. Hva som er best for næringen er jamført med hva som er best for Tromsø kommune.

Edruskapspolitisk tolkning av sunn og god kommuneøkonomi vil mest sannsynlig ha et helt annet innhold. Ser man på den alkoholpolitiske profil som er lagt til grunn for planarbeidet, kan den støtte en tolkning i retning av at jo færre «forbrukssteder» det finnes i kommunen, jo færre problemer med rusmiddelforbruk og misbruk tilføres kommunen. I seg selv vil dette spare kommunen for store utgifter med tanke på

sosialhjelp, barnevernssaker, kostnader i forbindelse med hærverk etc. Sunn og god kommuneøkonomi kan i så måte være en kontrollert utgiftsside.

Kommunen betraktet som en kompleks organisasjon med en utstrakt institusjonell arbeidsdeling, vil til enhver tid operere med et mangfold av målsettinger. Hver av målsettingene menes å styre et bestemt politikkområde eller segment, uten at disse målsettingene sees i sammenheng. Når kommunen følger opp konflikterende målsettinger samtidig, kan det ha å gjøre med at hver sektor identifiserer seg med og føler ansvar med et relativt begrenset antall mål (Cyert&March 1963). Hvilket innhold og betydning målsettingene blir tillagt, vil avhenge av hvilke «sektorøyne» de blir tolket med.

Edruskap versus næringspolitikk

Hvis man setter de edruskapspolitiske og de næringspolitiske målsettingene opp mot hverandre, vil man synliggjøre at målene åpenbart peker i hver sin retning. Politikerne skal i så måte finne frem til en bevillingspolitikk som balanserer mellom disse målsettingene. Blir bevillingspolitikken for restriktiv, kan det være negativt for næringsutviklingen. Derimot hvis bevillingspolitikken blir for liberal, kan skadene bli store.

Kommunens hovedmål: *Vi arbeider sammen for sunn og god kommuneøkonomi*



Edruskapspolitisk hovedmål:

Hovedmålet i edruskapspolitikken er å redusere alkoholforbruket blant kommunens innbyggere

Næringspolitisk hovedmål: *Overordnet*

mål for næringsutviklingen er å videreutvikle et allsidig og konkurransedyktig næringsliv



Edruskapspolitiske strategier: *Restriktiv bevillingspolitikk med «tak»-ordning for antall nye etableringer*

Næringspolitiske strategier: *Bevare sentrum som pulserende møtested for mennesker - der handel, uteliv og andre publikumsrettede funksjoner er*

Hvordan håndterer politikerne tilstedeværelsen av flere mål? Preges skjenkebevillings debatten av disse ulike målsettingene? I hvilken grad blir de ulike målsettingene tatt hensyn til i iverksettingsfasen? Forsøker man å avveie mellom disse, eller er det større grad av forhandling? De ulike perspektivene på politikk jeg vil bruke, gir forskjellig hypoteser og forklaringer på hvorfor bevillingspolitikken ikke samsvarer med handlingsplanen.

3.2 FIRE FORKLARINGER PÅ PROBLEMSTILLINGEN

3.2.1 Bevillingspolitikk som institusjonelle rutiner

Å styre bevillingspolitikken på tross av konflikterende målsettinger, kan gjøres gjennom etablering av handlingsrutiner. Man gjør slik man er vant å gjøre. Vanskelige avveininger mellom motstridene mål blir dermed omgått. Det økonomiske og det politiske liv er dominert av store, formelle organisasjoner. Atferden i slike organisasjoner er styrt av rutiniserte, erfaringsbaserte handlingsprogrammer. Dersom vi kjenner en organisasjons handlingsprogrammer, som angir de faktiske rutiner, kan man i stor grad forutsi organisasjonens atferd (March&Simon 1958:143). Organisasjonene vil i større grad være opptatt av opprettholdelse av kompliserte, standardiserte handlingsmønstre, slik at rasjonell analyse, problemløsning og bruk av skjønn minimeres (Olsen 1989:24).

Slike rutiner for handling er resultat av enkle tommelfingerregler organisasjonen har utviklet over tid, slik at man kan gjøre slik man pleier, det man er vant til og det man kan godt. Organisasjonen har flere slike program som både er innholdsmessig og prosedyremessig retningsgivende. De kan si noe om hvilket innhold som ønskes i beslutningene eller angi hvordan organisasjonen skal gå frem (Olsen 1989:24). At organisasjoner har slike program og rutiner, gjør at de kan handle raskt og forutsigbart.

Ut fra dette perspektivet om institusjonelle rutiner vil det politisk-administrative system i Tromsø kommune betraktes som en enhetlig aktør, som har institusjonalisert bestemte rutiner i forbindelse med bevillingssaker. Handlingsprogrammene og rutinene binder atferden slik at forutsigbarhet oppnåes. Det blir derfor viktig for organisasjonen å sosialisere medlemmene slik at det etableres et «eieforhold» til de etablerte handlingsprogram og rutiner. Slike institusjonelle rutiner blir dermed et mål i seg selv (Selznick 1957).

En bestemt måte å handle på eller et bestemt innhold i politiske beslutninger, betraktes innenfor dette perspektivet som forhåndsprogramert. Når bevillingspolitikken betraktes som institusjonelle rutiner, fokuseres det mot handling og iverksetting ut fra tidligere etablert praksis heller enn strenge mål-middelkalkyler. Det stilles derfor beskjedne krav til de politiske myndigheters evne til å formulere mål og til å analysere handlingsalternativer og konsekvenser av ulike valg (Olsen 1989:25).

Dette perspektivet tar for gitt at autoritetsforholdene er gitt og at motsetningene er løst i organisasjonen (Olsen 1989:26). Perspektivet mister dermed et grunnleggende aspekt ved politisk aktivitet som interesse- og forhandlingspolitikk. Utgangspunktet er ikke den mangfoldige partipolitiske representasjon, med påfølgende interessepluralisme.

Hypotese; bevillingspolitikk som institusjonelle rutiner

Bevillingspolitikken vil i dette perspektivet forstås som et resultat av normer og rutiner i organisasjonen. Politikktutforming må filtreres gjennom etablerte normer og rutiner før den iverksettes. Disse normene og rutinene for handling vil påvirke hvilket innhold de edruskapspolitiske beslutningene ender opp med.

Man vil forvente at politikerne ikke vil være opptatt av den enkelte søknad når bevillingspolitikken utformes. Basert på forhåndsprogrammerte rutiner for håndtering av enkeltsaker innenfor edruskap, avvises eller innvilges søknadene.

3.2.2 Bevillingspolitikk som interessehevding

Det er ikke alltid det foreligger foreskrevne rutiner for handling. Bevillingspolitikken kan betraktes som en «smeltedigel» av mange interesser. Interessehevdingperspektivet bygger på en oppfatning om at det politiske system kan betraktes som stabile koalisjoner

mellom deltakere (Scott 1981). Man har å gjøre med handlende aktører som er bærere av ulike preferanser og mål (Eriksen 1993, Olsen 1989). De bærende element i et demokratisk styresett er muligheten til opposisjon og debatt, både i samfunnslivet generelt og innenfor det politiske systemet spesielt.

Perspektivet tar utgangspunkt i at politiske beslutninger kommer i stand gjennom en prosess, der deltakerne har ulike mål og oppfatninger. Gjennom forhandling og overtalelse kommer deltakerne frem til bindende kollektive beslutninger uten at enighet nødvendigvis er oppnådd (Olsen 1989:26). Man kan derfor ikke tale om et stabilt maktsentrum. Den politiske samhandlingen tar i større grad form av interessekamp, der de forskjellige parti vil vurdere bevillingspolitikken ut fra forskjellige kriterier og mål. Beslutningsprosessen frem til iverksettingsfasen tar form av drakamper, gi-og-ta, kjøpslåing og hestehandling (Eriksen 1993).

Politikkens vesen innenfor dette perspektivet er en måte å løse eller lære å leve med konflikter. Det er her ikke tale om manipulasjon, tvang eller vold. Men en sivilisert måte å fatte beslutninger på. Som Offerdal sier det:

«Konfliktar er grunnlaget for politikken. Det er når interesse står mot interesse, når arbeidar står mot kapitaleigar, når nordbygda står mot sørbygda, når kvinner står mot menn, når kristne står mot heidningar, at politiske prosessar kan gjere seg gjeldande.»

(Offerdal 1992:93-94)

Bevillingspolitikken utformes i skjæringspunktet mellom de politiske partiers primære interesse de er satt til å representere, deres kriterier og mål for hvilken bevillingspolitikk de ønsker. Og den velvilje representantene har for å etablere overenskomster basert på forhandling og overtalelse. Resultatet blir ofte en bevillingspolitikk etablert av kompromissløsninger, der ingen av gruppene har fått gjennomslag for egne preferanser alene. Bevillingspolitikken kan betraktes som et resultat av deltakernes ressurser, interesser og allianser (Olsen 1989:26). Bevillingspolitikken utformes ikke som et svar på et problem, men heller som et resultat av kompromiss, koalisjoner, konkurranse og usikkerhet mellom aktører som ser forskjellige sider av en sak og handler deretter (Allison 1971).

Perspektivet forutsetter at beslutningssituasjonen er stabil og oversiktlig og at interessene er velorganisert (Olsen 1989). Representantene vet hvilke interesser og mål de andre deltakerne har, hvem de deler disse med og hvem som er motstandere. Stabiliteten når det gjelder lojaliteter, identifikasjoner og mål er dermed til stede, slik at forhandlingssituasjonen blir oversiktlig. Det er derfor i stor grad gitt hvilket motsetningsforhold som finner sted og hvilke alliansemuligheter det ligger til rette for.

Det er ikke bare forhandling og kompromiss som faller innenfor interessehevningsspektivet. Partipolitisk markering kan også finne sted. Når beslutningsprosessen preges av flere mål og kriterier for den kommunale bevillingspolitikken, er det nærliggende å anta at ikke alle representantene vil være like positiv til kompromissløsninger. Representantene kan fremsette partipolitiske standpunkt uten å være villig til å forhandle om dem. Man kan anta at KrF i mindre grad vil være villig til å gå inn på diskusjoner som fordrer en liberal bevillingspolitikk. Dette fordi partiet har edruskap som en av sine «hjertesaker».

Man kan tenke seg at de politiske myndigheter kan behandle skjenkebevillingssøknadene, uten at de store diskusjoner og debatter blir utløst. Fordi man vet hvordan representantene stiller seg i edruskapspolitiske spørsmål, vil en tidkrevende diskusjon være meningsløs. Man tar i så måte for gitt at de partipolitiske mål og identifikasjoner vil være mest fremtredende i beslutningssituasjonen. Gjennom avstemning vil partipolitisk styrke avgjøre hvor vidt en søknad blir innvilget eller avvist.

Når bevillingssakene skal avgjøres av politiske representanter, vil beslutningssituasjonen preges av forskjellige målsettinger. Det er åtte forskjellige parti som er satt til å styre bevillingspolitikken. Noen av disse parti kan tenkes å være mere opptatt av edruskap. Samtidig kan man tenke seg at næringspolitiske hensyn blir ivaretatt av andre parti. Slik interessepluralisme vil gjøre seg gjeldende når hver enkelt skjenkebevillingssøknad skal avgjøres. Man forventer dermed at ulike interesser trekkes inn i beslutningsgrunnlaget.

Man vil også forvente at representantene i større grad vil diskutere hvilke prinsipper som skal gjelde når skjenkebevillingssøknader skal avgjøres. Om man skal legge til grunn en restriktiv eller en liberal profil, vil sees i forhold til partipolitisk overbevisning og andre mandat. Diskusjonen vil dermed i større grad dreie seg om prinsipper og i mindre grad berøre forhold rundt den enkelte skjenkebevillingssøknad.

Hypotese; bevillingspolitikk som interessehevding

Bevillingspolitikken utformes som et resultat av forhandling og drakamper mellom ulike partiers mål og interesser. Når bevillingspolitikken avviker fra målsettingene nedfelt i handlingsplanen, vil det henge sammen med partienes prioriteringer av konkurrerende målsettinger og hva partiene kan oppnå i forhandling.

Argumentasjonen i utvalgene forventes å være preget av forhandling og interessekamp, eller partimarkering og overtalelse. Det særegne for slik argumentasjon, vil være at representantene først og fremst vil fremme sine standpunkt. Man vil i mindre grad forvente at argumentasjonen inviterer til debatt slik at standpunkt kan endres, heller en understrekning av eksisterende overbevisninger og konfliktlinjer.

3.2.3 Bevillingspolitikk som situasjonsbestemte hendelser

De partipolitiske mål og identifikasjoner trenger nødvendigvis ikke være klart avgrenset når skjenkebevillingssøknader skal behandles. Politikk kan også betraktes som det å leve med det uforutsette og situasjonsbestemte. Hendelser som skjer kan få en egendynamikk som gjør at politikken fremstår som et biprodukt av disse, men som hverken er planlagt eller ønsket av noen (Olsen 1989:28). Vi må forstå den politiske aktivitet ut fra trekk og hendelser i det politiske systems omgivelser (Scott 1981). Istedenfor å søke etter forklaringsfaktorer innenfor organisasjonen, må man innenfor dette perspektivet søke i de omliggende ting. Bevillingspolitikken vil dermed ikke være resultat av forhold internt i organisasjonen, men heller påvirket av utenforliggende forhold.

Politikerne vil rette oppmerksomheten mot hendelser og begivenheter utenfor den formelle beslutningsarena, slik at situasjonen beslutningene fattes i blir viktige. Bevillingspolitikken påvirkes av temporale forhold, i større grad enn normer og interesser. Antall skjenkebevillingssøknader som innvilges eller avvises av politiske myndigheter, betraktes som en post factum konstruksjon fordi politikerne og omgivelsene har behov for å finne et konsistent mønster i det de gjør og observerer (Olsen 1989:28).

Bevillingspolitikken kommer i stand gjennom en vedtaksprosess som er preget av at mange deltakere aktiviseres, men vandrer inn og ut av beslutningsprosessene. Hvis

kompleksiteten øker ved at mange inkonsistente, uklare og ustabile mål formuleres, at sammenhengen mellom målsettingene og hvilke midler en skal velge er dårlig forstått og at det ikke finnes rutiner og prosedyrer, reduseres forutsigbarheten. Sjansene for at bevillingspolitikken skal ta form av planlegging, rutiner eller koalisjonsbygging vil i liten grad være til stede (Olsen 1989:28).

Utfallet av bevillingspolitikken vil i stor grad virke tilfeldig og situasjonsbetinget. Dette trenger ikke bety at bevillingspolitikken er ute av politisk kontroll. Politikken kan heller fremstå som «brannslukking», ment i den betydning av utenforliggende hendelser påkrever en bestemt måte å håndtere skjenkebevillingssøknadene på. Hvis Tromsø kommune reiser en større kongresshall i kommunen og inviterer til flere store konferanser, vil det ikke være utenkelig at dette forhold vil kunne påvirke politikerne til å innvilge flere skjenkebevillinger.

Et annet eksempel er hvis det kommer politikerne for øret at Kommune X har blitt saksøkt og dømt til å utbetale erstatning til et spisested. Dette fordi stedet hadde søkt og ikke fått innvilget sin søknad om skjenkebevilling. Frykten for at dette også kan hende i Tromsø kommune, kan resultere i at flere får innvilget skjenkebevilling, slik at forskjellsbehandling ikke finner sted.

Det knyttes strategisk makt til det å tolke hendelsesforløp, som igjen påvirker utformingen av bevillingspolitikken. Ved å påvirke definisjonen av situasjonen gjennom å fordele skyld og ære for det som har skjedd, kan man påvirke tilliten til og oppslutningen om resultatene og de politiske institusjonene (March&Olsen 1979). La oss igjen bruke eksemplet fra Kommune X. Hvis hendelsesforløpet fra denne kommunen ble gjengitt i nyhetsmedier som avis og fjernsyn, ville dette kunne påvirke politikerne til iverksetting av en liberal bevillingspolitikk. At kommunen innvilger de fleste søknadene fra spisesteder, vil dermed kunne skape legitimitet og oppslutning rundt de politiske myndigheter.

Hendelser kan i like stor grad påvirke til en restriktiv bevillingspolitikk. At eksempler som fordrer en liberal utforming brukes her, henger sammen med det bildet Tromsø kommune gir av seg selv. En utelivsby, en konferanseby, Nordens Paris er noen av betegnelsene. Det vil derfor være mere nærliggende å trekke veksler på forhold som

fordrer en liberal bevillingspolitikk. Innenfor dette perspektivet vil bevillingspolitikken være påvirket av ytre faktorer, ikke handlingsplaner, partipolitikk eller handlingsrutiner.

Hypotese; bevillingspolitikk som situasjonsbestemte hendelser

Man må forstå bevillingspolitikken som et resultat av temporale forhold i kommunens omgivelser. Bevillingspolitikken vil derfor ikke utformes likt fra bevillingsrunde til bevillingsrunde. Det som avgjør hvilket utfall skjenkebevillingssøknadene skal få, er utenforliggende begivenheter.

Argumentasjonen i de politiske utvalgene vil fremstå med preg av usikkerhet om beslutningsgrunnlag, uklarhet om bevillingspolitikkenes konsekvenser og uklare oppfatninger om mål - middel sammenhenger. Hendelser i kommunens omgivelser vil bli trukket med i beslutningsgrunnlaget, og dermed påvirke iverksettingen.

3.2.4 Bevillingspolitikk som deliberasjon

Man kan også tenke seg at bevillingspolitikken er gjort til gjenstand for avveieelse mellom de mange hensyn, mål og interesser som kommunepolitikerne må forholde seg til. Bevillingspolitikken er et av flere politikkområder kommunen har ansvar for. Enkeltaker innenfor edruskap vil dermed kunne bli vurdert opp mot andre viktige forhold i kommunen. Vi har tidligere sett at hvis de edruskapspolitiske målsettingene skal optimaliseres, må politikerne innvilge kun et begrenset antall nye skjenkebevillinger. Men en restriktiv bevillingspolitikk vil påvirke næringens utviklingsmuligheter.

Det er ikke gitt at representantene vil forholde seg til mål innenfor edruskap eller partipolitiske mandat alene, når skjenkebevillingssøknadene behandles. Bevillingspolitikken kan også komme i stand gjennom rasjonell avveining mellom flere hensyn. Hva som er den beste bevillingspolitikk for Tromsø kommune og hvordan den enkelte bevillingssøker vil passe inn i kommunens sentrum, vil kunne avgjøres gjennom deliberasjon.

Det er den politiske samhandlingen - prosessen - som vil avgjøre hvordan den lokale bevillingspolitikken blir utformet. Utgangspunktet er at politikktutformingene ikke er resultat av flertallsstyre og hierarki eller kamp mellom ulike interesser og behov, men deliberasjon representantene imellom (Jenssen 1995:14). Dialogen legges til grunn for en

deliberativ samhandling. Bevillingspolitikken må derfor forstås som et resultat av en prosess der den åpne diskusjon får frem alle synspunkter. Deliberasjonen går ut på at de politiske representantene kan gi grunner for sine meninger som andre kan si ja eller nei til ut fra felles normative standarder (Eriksen 9330:9). Gjennom avveininger vil dette være mulig.

Når politikere trer sammen for å løse politiske spørsmål, legges språklig formidling til grunn. Gjennom argumentasjon vil det være mulig å få til felles forståelse av hva som er legitim bevillingspolitikk. Språklig kommunikasjon gir politikerne anledning til å forstå hverandre, handlingene vil derfor være forståelsesorientert (Eriksen 1993). Videre sier Eriksen:

«Med kommunikativ rasjonalitet menes en form for fornuft som kommer i stand kun gjennom bruk av argumenter. Gjennom en åpen og fri debatt kan deltakerne nå fram til et gyldig og bindende resultat. Når det gjelder moralske spørsmål, er det ikke noe høyere gyldighetskriterium for beslutningene enn det aktører fritt kan enes om og som uten motsigelse kan framsettes offentlig.»

(Eriksen 1993:22)

Kommunikativ handlingsinnstilling betinger at aktørene er åpne for argumenter og er villig til å la de beste argumenter vinne frem. Eriksen har listet opp hva som teller som argumenter, når aktører innleder den herredømmefrie samtale, der ingen annen tvang er til stede enn den til de bedre argumenter. Forutsetningene for en reell argumentasjon kan skisseres som følger:

- *at aktørene er interessert i å komme til felles forståelse og enighet med hverandre;*
- *at alle er frie og likeverdige og potensielt like kompetente;*
- *at alle må innrømme feil og skifte oppfatning i de tilfeller de blir møtt med bedre argumenter;*
- *at alle opptrer autentisk og sannferdig overfor hverandre (Eriksen 1993:33).*

Innenfor dette perspektivet må representantene være åpne for å se edruskapspolitisk handlingsplan i forhold til nye momenter, slik at den ikke blir en «tvangstrøye». Situasjonen for Tromsø kommune kan ha endret seg siden handlingsplanen ble vedtatt. Kommunen kan ha vokst i størrelse, slik at etterspørselen etter et mere mangfoldig tilbud

innenfor restaurantnæringen har meldt seg. Dette er forhold som også må taes med, når de enkelte skjenkebevillingssøknader behandles i ettertid.

De politisk valgte representantene må begrunne sine handlinger i forhold til gjeldende normer og verdier, for derfra og løse uoverensstemmelser gjennom argumentasjon (Eriksen 1993:42 a). Representantene vil gjennom en argumentasjonsprosess komme frem til en felles begrunnelse for hvorfor den ene eller den andre søknaden bør innvilges eller avvises. Det er gjennom argumentasjonen at representantene kan komme frem til et beslutningsresultat med felles begrunnelse. Deliberativt perspektiv vil ha forklaringskraft dersom bevillingspolitikken er kommet i stand gjennom avveining av flere hensyn, hvor man gjennom en argumentasjon har kommet frem til enighet om antall skjenkebevillinger.

Hypotese; bevillingspolitikk som deliberasjon

Bevillingspolitikken må forståes som resultat av avveininger mellom flere hensyn og mål enn de edruskapspolitiske, hvor politikerne argumenterer for sine standpunkt. Når bevillingspolitikken ikke samsvarer med målsettingene i handlingsplanen, er det fordi målsettingen om fire nye skjenkebevillinger over en fireårsperioden, ikke lot seg forene med det politiske resultat avveiningene endte opp med.

Argumentasjonen i utvalgene vil preges av politikernes evne til å forholde seg til andres argumenter. Representantene vil i tillegg være opptatt av å etablere en forståelse for bevillingssaken gjennom felles begrunnelse. Avveining av flere hensyn og mål, vil danne grunnlaget for hvordan bevillingspolitikken skal iverksettes.

3.2.5 Oppsummering

Å vedta en restriktiv handlingsplan innenfor edruskap, hadde ikke medført en restriktiv iverksetting av bevillingspolitikken. På tross av klare målsettingen og en detaljert plan over bevillingspolitikken, har man ikke oppnådd ønsket tilstand. Bevillingspolitikken var heller ikke et administrativt anliggende, men politisk styrt vedtaksprosess. Fordi det foreligger en åpenbar «kollisjon» mellom edruskaps- og næringspolitikk i kommunen og en politisk iverksettingsfase, etableres antakelsen om at forhold i vedtaksprosessen vil ha sentral betydning for gapet mellom planlagt og faktisk bevillingspolitikk.

Den politiske håndteringen av konflikterende målsettinger og kryssende hensyn i beslutningssituasjonen, danner grunnlaget for fire ulike forklaringsvariabler. De har alle samme tema, men gir ulike forklaringer på hvorfor iverksettingen av bevillingspolitikken avviker fra intensjonene i handlingsplanen. Man vil ikke forvente å finne at kun en variabel gjør seg gjeldende i beslutningsprosessen. Man regner det som mere sannsynlig at prosessen kan forklares med flere variabler, men med ulik grad og styrke.

4. KAPITTEL

NÅR SKJENKEBEVILLINGS- SØKNADER BEHANDLES

4.1 IVERKSETTING AV BEVILLINGSPOLITIKKEN

4.1.1 Impliserte utvalg

Bevillings- og kontrollutvalget var første organ skjenkebevillingssøknadene ble vurdert i. Utvalgets mandat var å forestå kontroll med salg og skjenking av alkoholholdig drikk i kommunen og være rådgivende overfor hovedstyret for helsevern og sosial omsorg i bevillingssaker. I følge retningslinjer gitt av kommunestyret skulle bevillings- og kontrollutvalget:

- *løpende vurdere kontrollvirksomheten*
- *foreta strategiske valg innenfor virksomheten*
- *gripe inn med sanksjoner og*
- *gi råd i saker om inndraging av bevilling.*

Dette skulle skje innenfor rammer som var fastlagt i alkoholloven, forskrifter og vedtak i kommunestyret. For å styrke utvalgets vurderingsgrunnlag gjennomførte medlemmene befaringer/"byvandring" i tillegg til de mer formelle befaringer knyttet til enkeltsøknader. Formen på slike orienteringsrunder skulle være hensiktsmessig og i minst mulig grad forstyrre virksomheten på det enkelte sted. Bevillingssystemet gir kommunen stor frihet

til å bestemme bevillingspolitikken innenfor sine grenser. Det ligger til rette for et såkalt "forvaltningsmessig skjønn".

Dette "frie" skjønnet har likevel sine begrensninger; en må f.eks. ikke legge til grunn utenforliggende hensyn. Edruskapskonsulenten hadde formulert *alkoholloven med dens formålsparagraf, forarbeidene til alkoholloven, rettspraksis, nasjonale og lokale målsettinger, kommunale retningslinjer og kommunal praksis* som relevante vurderingskriterier.

Utvalgets rolle var å vurdere enkeltsaker opp mot det vurderingsgrunnlaget som var gitt og forestå tilrådinger i samsvar med dette. Det betyr at enkeltsaker skulle vurderes i forhold til "taket" og unntaksbestemmelsene til dette, utsalgsordningen, skjenketider og skjermede lokaler, som er skissert i edruskapspolitisk handlingsplan. Det mandat bevillings- og kontrollutvalget arbeidet innenfor, åpnet ikke opp for andre enn edruskapspolitiske hensyn. Handlingsplanen var definert som styringsredskap i bevillingssaker. De var de samme politikerne som vedtok handlingsplanen, som skulle etterkomme den i praksis.

I forrige kommunestyreperiode bestod bevillings- og kontrollutvalget av fire representanter, to politikere og to fra administrasjonen. Utvalget forsøkte da å gi enstemmige tilrådinger overfor hovedutvalget. Gjennom samtale med edruskapskonsulenten har jeg fått bekreftet at tilrådingene var enstemmige og at vurderingsgrunnlaget var edruskapspolitisk motivert. I inneværende periode har det blitt foretatt endringer i utvalget sammensetning. Nå sitter det frem politiske representanter med stemmerett og to fra administrasjonen som sekretariat. Denne endringen har påvirket utvalgets behandling av skjenkebevillingssakene.

SV's representant i dette utvalget har påpekt at denne endringen i sammensetning, har ført til at utvalget ikke lengre avgir enstemmige innstillinger. Begrunnelsen for hvorfor innstillingene endrer karakter, var at man i større grad så den partipolitiske profileringen også i dette utvalget. Jeg siterer fra samtale 26. januar -94:

«Tidligere prøvde bevillings- og kontrollutvalget å komme til enstemmige tilrådinger til hovedstyret. Utvalget forholdt seg lojalt til edruskapsplanen. Men da utvalget ble rent politisk, gjenspeilte diskusjonene di samme holdningene som man finner i kommunestyret og i formannskapet.»

(SV 1)

Tromsø kommune har utarbeidet edruskapspolitiske handlingsplaner siden 1980. I 1981 ble det innført organisert kontroll med alkoholomsetningen i Tromsø. Da med edruskapsnemda som kontrollorgan. I forbindelse med behandlingen av edruskapspolitisk handlingsplan for forrige kommunevalgperiode ble det opprettet et bevillingsutvalg. Utvalget var sammensatt av to representanter oppnevnt av hovedutvalget for helsevern og sosial omsorg og to representanter oppnevnt av kommunaldirektøren. Utvalget skulle være rådgivende overfor hovedstyret i prinsipielle og sammensatte saker.

Den nye alkoholloven av 1990 påla kommunene å innføre kontroll med utøvelsen av kommunal skjenkebevilling. I følge forskrift gitt i medhold av alkoholloven skulle det i hver kommune være et utvalg til å forestå kontrollen med salg og skjenking av alkoholholdig drikk i kommunen. Kommunestyret vedtok i møte 24.10.90 å legge kontrolloppgavene til det eksisterende bevillingsutvalget. I 1991 ble kontrollordningen gjennomgått og kommunestyret vedtok i møte 29.05.91 nye retningslinjer for kontrollordningen.

Hovedspørsmålet dreide seg om hvor vidt det skulle opprettes et utvalg for kontroll og et utvalg for rådgivning eller om begge funksjonene kunne legges til et utvalg. Det ble hentet inn erfaringer fra ti bykommuner for å etablere et bredest mulig kunnskapsgrunnlag rundt problemstillingen. Erfaringene fra kommunene var ikke entydige. Erfaringsgrunnlaget varierte og var preget av at kontrollordningen hadde fungert i kort tid. Av de ti kommunene hadde sju lagt kontrollutvalget til eksisterende utvalg, mens tre hadde opprettet eget kontrollutvalg.

Det var heller ikke entydig om hvordan representasjonen skulle fordeles. To av kommunene hadde bransjerepresentasjon, sju hadde bare politisk oppnevnte representanter, to hadde administrative medlemmer i tillegg til de politiske og to kommuner hadde opprettet egne kontrollutvalg med bransjen. For Tromsø kommunes vedkommende hadde det vært blandet representasjon i bevillings- og kontrollutvalget, både politiske og administrative representanter. I praksis hadde en ikke funnet denne

sammensetningen vanskelig. Kommunaldirektøren hevdet tvert i mot at samspillet mellom det politiske miljø og administrasjonen på et tidlig stadium i saksbehandlingen hadde ført til grundige saksutredninger.

Han hevdet videre at bevillingssaker ofte var kompliserte og kunne by på vanskelige vurderinger og avveininger, herunder spørsmål av juridisk art. Dette gjaldt også for kontroll saker. Administrativ representasjon sikret at også slike forhold blir godt belyst. Hvor vidt bransjen skulle være representert i utvalget var også et spørsmål. Av de ti forespurte kommunene var det kun to som hadde bransjerepresentasjon. Kommunaldirektøren i Tromsø hevdet at han så at bransjen satt inne med kunnskap om og kjennskap til lokale forhold som vil være nyttige bidrag i vurderingen av bevillings- og kontrollspørsmål. Allikevel ville han ikke gå inn for bransjerepresentasjon fordi denne kunnskapen imidlertid langt på vei kunne skaffes ved andre ordninger enn ved representasjon i et kommunalt utvalg.

Kommunaldirektøren og hovedstyret for helsevern og sosial omsorg var enig om hvordan kontrollordningen for Tromsø kommune burde utformes. De gikk inn for at bevillings- og kontrollutvalget skulle sammensettes av tre politiske representanter. En av representantene burde være medlem av formannskapet og to medlemmer av hovedutvalget for helsevern og sosial omsorg. I tillegg at administrasjonen i avdeling for helsevern og sosial omsorg skulle ivareta sekretærfunksjonene. Formannskapet og kommunestyret var uenig i slik fordeling av representasjon. I formannskapet uttrykte representanter fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti at det ville være ønskelig med bredere politisk representasjon.

I møte 09.12.92 ble innvendingene fra AP og SV tatt til følge og kommunestyret besluttet da at kontroll med omsetningen av alkohol i Tromsø kommune skulle utformes som følger:

Bevillings- og kontrollutvalget sammensettes av fem politiske representanter. Tre av representantene oppnevnes av formannskapet og to medlemmer av hovedstyret for helsevern og sosial omsorg. Administrasjonen i avdelingen for helsevern og sosial omsorg ivaretar sekretærfunksjonene. Avdelingen skal møte for utvalget med representanter fra både kommunaldirektøren og sosialsjefen. Disse har tale- og forslagsrett.

Utvalget forestår kontrollen med salg av øl og skjenking av alkoholholdig drikk i kommunen og er rådgivende overfor hovedstyret for helsevern og sosial omsorg i bevillingssaker.

(sitat protokoll fra kommunestyremøte 09.12.92)

Bevillings- og kontrollutvalget hadde dermed gått fra å være et enstemmig politisk-administrativt organ, til et rent politisk organ der de politiske konfliktlinjene ble opprettholdt. I følge SV-representanten lanseres og argumenteres det for hensyn som utfra en administrativ vurdering ikke betraktes som relevante, når skjenkebevillingene behandles. Dersom det skjer en mobilisering av deltakere som til daglig ikke er knyttet til bevillingspolitikken, øker sjansene for at premisser fra andre politikkområder vil få gjennomslagskraft (Olsen 1989). Når utvalget besettes med representanter med klare partipolitiske lojaliteter og interesser, vil det betinge at beslutningssituasjonen også vil være preget av andre enn kun edruskapspolitiske argumenter.

Organiseringen av vedtaksprosessen synliggjør den politiske uenighet, i den betydning at fem representanter med fem ulike partiprogram skulle vurdere skjenkebevillingssøknadene og gi en tilråding. Dermed ble det viktig å vinne innsikt i betingelsene for og effektene av at beslutninger taes ut fra spesialistmiljøene og føres over til den lokale politiske dagsorden (ibid). Administrasjonens «krav» om representantenes utelukkende lojalitet til handlingsplanens retningslinjer i bevillingssaker, kan derfor bli vanskelig å etterkomme.

Til forskjell fra de øvrige politiske organ som behandlet bevillingssaker, var bevillings- og kontrollutvalget lukket for andre enn de fem politiske representantene og administrasjonenes to. Hvilke argumenter og hensyn som ble vektlagt i argumentasjonen når utvalget behandlet skjenkebevillingssøknadene var i så måte ikke kjent for offentligheten. Ser man på den politiske sammensetning stiller hvert av partiene med kun en representant hver. Mulighetene var dermed til stede for at utvalget skulle komme med

tilrådingen selv om uenigheten måtte være stor. Utvalget består av frem politikerne der oddetall kan sikre flertall for tilrådingene. Etter politisk behandling oversendes bevillings- og kontrollutvalgets tilråding til kommunaldirektøren.

Det er kommunaldirektøren som har innstillingsrett overfor hovedstyret. Når bevillings- og kontrollutvalget var rådgivende overfor hovedstyret, menes det at kommunaldirektøren ville legge stor vekt på de råd som utvalget gav når innstillingene utarbeides. Det kunne allikevel skje at kommunaldirektøren innstilte mot utvalgets råd. Kommunaldirektøren var en del av administrasjonen og vurderte ofte bevillingssakene slik sosialsjefen gjorde.

Neste politiske organ bevillingssakene behandles i var hovedutvalget for helsevern og sosial omsorg. Dette utvalget var åpent. Bevillings- og kontrollutvalget behandlet kun bevillingssaker. Hovedutvalget behandlet derimot en lang og kompleks sakliste. Bevillingssaker var en kun en av flere saker som ble tatt opp og behandlet når utvalget trådte sammen. Utvalget skulle ta sosialfaglige vurderinger og ivareta de helsemessige sidene ved politikken. Det betyr ikke at partipolitikk ikke gjorde seg gjeldende, men hovedutvalget var i utgangspunktet et sektororgan og forventes dermed vektlegge helsemessige vurderinger.

Hovedutvalget fattet det første formelle vedtak. Dette var imidlertid ikke endelig. Innstillingen fra administrasjonen, tilrådingen fra bevillings- og kontrollutvalget, kommunaldirektørens innstilling og hovedutvalgets vedtak oversendes så til formannskapet for endelig behandling. Den politiske sammensetningen i hovedutvalget er Høyres tre representanter, AP's tre representanter, SV's to representanter og SP, KrF, RV, V og FrP har en representant hver. Da bevillingssøknadene ble behandlet i 1993, innstilte hovedutvalget slik administrasjonen anbefalte og ikke slik bevillings- og kontrollutvalget gikk inn for. I dette møtet ble bevillingsspørsmålene utførlig debattert. Hovedutvalget endte da opp med at etter deres vurdering ville en ivaretagelse av den politisk vedtatt alkoholpolitiske profil være sentral. De betegnet seg selv som et sektororgan og skulle derfor ivareta sosial- og helsefaglige sider av bevillingspolitikken.

Selv om hovedutvalget var politisk sammensatt, skulle utvalget ivareta en rolle som «fagorgan». Betegnelsen settes i anførselstegn fordi det her ikke er tale om faglighet analogt med den faglighet administrasjonen besitter. Poenget er at hovedutvalget valgte å

være mere lydør overfor de faglige vurderingene administrasjonen foretok og tonet ned den partipolitisk tilknytning. Men dette betinger ikke at de partipolitiske skillelinjene viskes ut. Bevillingsrunden i 1993 oppviste hovedutvalget en tro på edruskapspolitiske vurderinger og faglige begrunnelser for ikke å innvilge flere enn en søknad, slik at bevillingspolitikken skulle samsvare med målsettingene i handlingsplanen.

På dette tidspunkt hadde kommunestyret ikke overskredet det maksimale antall nyetableringer. Det var foreløpig kun innvilget en skjenkebevilling, slik at å følge administrasjonens anbefaling å innvilge en til, ville ligge innenfor kommunestyrevedtaket da handlingsplanen ble vedtatt. Det ville være nærliggende for hovedutvalget å vurdere likt med administrasjonen, fordi utvalget var satt til å ivareta sektorinteressene. Man forventet for eksempel ikke at et hovedutvalg for helsevern- og sosial omsorg ville vekke næringsinteresser i like stor grad som sosialfaglige.

Etter kommunestyremøtet 25.mai 1994 ble det vedtatt at formannskapet delegeres myndighet til å fatte endelige vedtak i bevillingssaker og i saker vedrørende utvidet åpnings- og skjenketid. Man har kunnet se endringer i hvordan formannskapet har behandlet bevillingssaker før og etter myndighetsdelegeringen. Fra å tidligere følge hovedutvalget, stemte formannskapet nå mere ulikt. Min datainnsamling viste at før kommunestyret vedtok å la formannskapet avgjøre bevillingssaker, var vedtaket fra formannskapet likt med vedtaket i hovedutvalget. I den senere tid har formannskapet i større grad gått inn for egne vedtak, der de også kan ende opp med iverksetting som ikke faller innenfor intensjonene i handlingsplan.

Tradisjonelt har formannskapet sluttet seg til henstillingene fra hovedutvalget. De har dermed avgitt like innstillinger med hovedutvalget uten å forandre vedtakenes innhold. I samsvar med hovedutvalgets restriktive holdning, har formannskapet ført den videre. Som illustrasjon på dette kan bevillingsrunden fra 1993 legges til grunn. Uten diskusjon ble innstillingen fra hovedutvalget enstemmig vedtatt (jmf. protokoll fra formannskapets møte 24.05.93). I følge samtale med representanter i formannskapet, gir denne fremstillingen et korrekt bilde at hvordan formannskapet tradisjonelt har behandlet bevillingssaker. Med andre ord har formannskapet liten tradisjon på å debattere bevillingssaker. Behandlingene har heller vært preget av formell godkjenning av hovedutvalgets innstilling.

I forhold til bevillingsrunden høsten 1993 har man delegert myndighet til formannskapet å avgjøre bevillingssaker. Nå er situasjonen endret i og med at formannskapet har fått delegert myndighet til å fatte endelige vedtak i bevillingssaker. Man kan derfor forvente å finne endringer i rollen formannskapet spiller i iverksettingsfasen. Fra å være et tilrådende organ, er de nå et ansvarlig organ når det gjelder bevillingssaker.

4.1.2 Representasjon i utvalgene

Hver av de impliserte utvalgene, har sine særpreg. Bevillings- og kontrollutvalget var et lite lukket organ, der partiene hadde lik representasjon. Dette utvalget behandlet kun søknadene om nye skjenkebevillinger. Hovedutvalget var et langt større utvalg, som behandlet bevillingssakene for åpne dører. De var også et «fag»organ, der man ville forvente at bevillingspolitikken ble vurdert i et helsepolitisk perspektiv. Formannskapet var organet der skjenkebevillingssakene endelig ble avgjort. Både hovedutvalget og formannskapet behandlet lange sakslister. Bevillingssakene var en av flere spørsmål som skulle diskuteres og behandles.

Utvalgene er sammensatt slik:

	<i>Bevillings- kontrollutvalget</i>	<i>og Hovedutvalget</i>	<i>Formannskapet</i>
<i>H</i>	1	3	4
<i>AP</i>	1	3	4
<i>SV</i>	1	2	4
<i>FrE</i>	1	1	1
<i>KrF</i>	1	1	1
<i>SP</i>		1	2
<i>V</i>		1	1
<i>RV</i>		1	
TOTAL	5	13	17

4.2 SØKNADER OM NY SKJENKEBEVILLING

4.2.1 To søknader å behandle

I 1994 var det to runder med behandling av nye skjenkebevilgningssøknader i Tromsø kommune. Den ene foregikk på våren, den andre på høsten. Ved søknadsfristens utløp for vårmøtet forelå det to søknader om nye skjenkebevillinger. Den ene var fra Pizzeria Giovanni og den andre fra Poccolo Pizzeria. Da bevilgningssøknadene ble behandlet i kommunestyret høsten -93, fikk Pizzeria Giovanni innvilget skjenkebevilling.

I mellomtiden har eieren av denne skjenkebevillingen flyttet bevillingen til et nytt etablissement kalt Mexico Mat og Vinhus. Forutsetningen for denne transaksjonen var at bevilgningshaveren frafalt skjenkebevilling på Pizzeria Giovanni og overførte den til det nye spisestedet. Pizzeria Giovanni var i ettertid blitt solgt, slik at det ved denne bevilgningrunden var de nye eierne av stedet som søkte om ny skjenkebevilling. Driftskonseptet og beliggenheter var den samme som tidligere.

På dette tidspunkt var det innvilget seks nye skjenkebevillinger hittil i bevilgningperioden. Sosialsjefens vurdering av bevilgningssituasjonen ble fremlagt i sakspapirene til bevilgning- og kontrollutvalget og var som følger:

«Sosialsjefen tolker vedtakene dit hen av «taket» for spisesteder er opphevet, men at andre alkoholpolitiske styringsvedtak står ved lag. Dette vil blant annet bety at det ikke vil bli gitt skjenkebevilling i resten av bevilgningperioden (frem til 31.03.96) til steder som ikke kan defineres som rene spisesteder. Videre vil dette bety at søknader om nye skjenkebevillinger til spisesteder også fortsatt skal undergis en edruskapspolitisk vurdering. Et slikt vurderingsgrunnlag ligger i alkoholovens formålsparagraf og tilhørende bestemmelser, i vedtatte målsettinger for nasjonal og lokal edruskapspolitikk samt kommunens praksis. Selv om tak-ordningen nå er «uthullet», reflekterer den likevel et edruskapspolitisk veivalg i samsvar med en målsetting om å redusere rusmiddelforbruket blant kommunens innbyggere, for derigjennom å redusere de samlede rusmiddelbelastningene og rusmiddelbelastningene en har i kommunesamfunnet.»

Det sosialsjefen vektla mest i sin vurdering av søknadene, var den store veksten det hadde vært innenfor bransjen og at det dermed ikke kunne forsvares edruskapsmessig å tillate flere etableringer. Argumenter som overetablering i restaurantnæringen, priskrig på øl og press mot skjenkebestemmelser, talte imot å innvilge søknadene fra Pizzeria

Giovanni og Pocco Pizzeria. Sosialsjefen anbefalte dermed at søknadene ikke skulle imøtekommes.

Den politisk behandling i bevillings- og kontrollutvalget, hovedstyret og formannskapet, var ikke entydig. Utvalgenes innstilling ble som følger:

SKJEMATISK FREMSTILLING AV UTVALGENES INNSTILLINGER:

<i>Politisk organ</i>	<i>Søknad om ny skjenkebevilling innvilget</i>	<i>Søknad om ny skjenkebevilling avvist</i>
<i>Bevillings- og kontrollutvalget</i>	Pizzeria Giovanni Pocco Pizzeria	
<i>Hovedstyret for helsevern og sosial omsorg</i>	Pizzeria Giovanni Pocco Pizzeria	
<i>Formannskapet</i>		Pizzeria Giovanni Pocco Pizzeria

Som vi ser av fremstillingen gikk bevillings- og kontrollutvalget og hovedutvalget inn for søknadene, mens formannskapet tok den avgjørende beslutning om å avvise søknadene. Avstemningsresultatene i utvalgene var som følger:

Beslutningsresultat i bevillings- og kontrollutvalget

Møtet i bevillings- og kontrollutvalget ble avsluttet med en avstemning over administrasjonen saksfremlegg, som gikk ut på å avvise søknadene fra Pizzeria Giovanni og Pocco Pizzeria. SV stemt for administrasjonens innstilling, men AP, H og FrP stemt mot. Flertallet i bevillings- og kontrollutvalget hadde dermed gått inn for innvilgelse av søknadene.

Beslutningsresultat i hovedutvalget

Møtet ble avsluttet med en votering over administrasjonens saksfremlegg. Innstillingen om å avvise søknadene fikk ikke flertall. Søknadene fra Pizzeria Giovanni og Pocco Pizzeria ble anbefalt imøtekommet av flertallet i hovedutvalget. Flertallet bestod av stemmer fra H, AP og FrP.

Beslutningsresultat i formannskapet

Det ble så foretatt en avstemning over SV's forslag om å ikke innvilge søknadene. Etter votering ble forslaget stående med ti mot sju stemmer. Formannskapets flertall hadde dermed latt de edruskapspolitiske hensyn veie tyngst og ikke imøtekomme søknadene fra Pizzeria Giovanni og Pocolo Pizzeria. SV's forslag fikk støtte fra KrF, SP, V og to av AP's representanter.

4.2.2 Ti søknader å behandle

Før høstmøtet stod man overfor en annen situasjon. Hele ti søknader om ny skjenkebevilling skulle behandles. Med utgangspunkt i formannskapets vurderinger siste bevillingsrunde, vurderte sosialsjefen signalene dit hen at det også ved denne behandlingen av bevillingssøknader ville legges til grunn en restriktiv profil. I saksfremlegget ble følgende klargjort:

«Det foreligger nå 10 søknader om nye skjenkebevillinger. Hvis disse blir imøtekommet, vil vi hittil i bevillingsperioden ha innvilget 18 nye skjenkebevillinger, og utgangspunktet var en «kvote» på 4 nye skjenkebevillinger for hele perioden. I tillegg til dette kjenner vi til at «Ishavshotellet» nedenfor SAS-hotellet med flere planlagte skjenkelokaler vil bli realisert i denne perioden. I perioden har eksisterende bevillinger blitt utvidet i innhold og/eller skjenkeareal, driftskonsept har dreid fra spisesteder til mer publignende opplegg m.v. Samlet sett gir dette et betydelig tilskudd til alkoholtilbudet i Tromsø. Det er lite tvilsomt at denne betydelige økte tilgjengeligheten vil øke alkoholforbruket om dermed øke rusmiddelskadene og rusmiddelbelastningene i Tromsø.»

Det ble videre presisert at denne utviklingen som en hadde vært vitne til i inneværende bevillingsperioden, ikke lot seg forene med nasjonale og lokale målsettinger. Sosialsjefen ville dermed ikke imøtekomme søknadene fra Big Horn Steak House, Pizzeria Allegro, Pizzeria Giovanni, Picasso Pizzeria, Wong & Wong Holding, No Name A/S og Annen Etage Dancing. Søknadene fra Scandic Hotell og Heraklum bo- og servicesenter ble anbefalt imøtekommet, da disse ikke førte til en tilvekst i sentrumsområdet. De politiske utvalgene hadde en annen formening.

SKJEMATISK FREMSTILLING AV UTVALGENES INNSTILLINGER:

<i>Politisk organ</i>	<i>Søknad om ny skjenkebevilling innvilget</i>	<i>Søknad om ny skjenkebevilling avvist</i>
Bevillings- og kontrollutvalget	Big Horn Steak House Pizzeria Allegro Pizzeria Giovanni Picasso Pizzeria Wong & Wong Hold. Heraklum Scandic Hotell	Burgermann A/S No Name A/S Annen Etage Dancing
Hovedstyret for helsevern og sosial omsorg	Heraklum Scandic Hotell	Burgermann A/S Big Horn Steak House Pizzeria Allegro Pizzeria Giovanni Picasso Pizzeria Wong & Wong Hold. No Name A/S Annen Etage Dancing
Formannskapet	Heraklum Scandic Hotell Big Horn Steak House Wong & Wong Annen Etage Dancing	Burgermann A/S Pizzeria Allegro Pizzeria Giovanni Picasso Pizzeria No Name A/S

I denne bevillingsrunden så man at bevillings- og kontrollutvalget gikk inn for flest søknader. Hovedutvalget hadde lagt seg på en restriktiv linje, i motsetning til hvordan utvalget avga innstilling ved forrige bevillingsrunde. Formannskapet hadde også endret standpunkt. I denne runden gikk de inne for noen av skjenkebevillingssøknadene, mens de ved forrige runde avviste søknadene. Avstemningsresultatene i utvalgene var som følger:

Beslutningsresultat i bevillings- og kontrollutvalget

Avslåtte søknader:

Burgerman - enstemmig avslått

No Name- en stemme for innvilgelse fra FrP

Annen Etage - en stemme for innvilgelse fra H

Innvilgende søknader:

Herakleum - enstemmig innvilget

Scandic Hotell - en stemme imot innvilgelse fra KrF

Big Horn - to stemmer i mot fra SV og KrF

Pizzeria Alegro - to stemmer i mot fra SV og KrF

Pizzeria Giovanni - to stemmer i mot fra SV og KrF

Picasso Pizzeria - to stemmer i mot fra SV og KrF

Wong&Wong - to stemmer i mot fra SV og KrF

Beslutningsresultat i hovedutvalget

Avslåtte søknader:

Burgerman - enstemmig avvist

No Name - en stemme for fra FrP

Big Horn - fire stemmer for innvilgelse, tre fra AP og en fra FrP

Pizzeria Allegro - fire stemmer for innvilgelse, tre fra AP og en fra FrP

Pizzeria Giovanni - fire stemmer for innvilgelse, tre fra AP og en fra FrP

Picasso Pizzeria - fire stemmer for innvilgelse, tre fra AP og en fra FrP

Wong&Wong - fire stemmer for innvilgelse, tre fra AP og en fra FrP

Annen Etage - to stemmer for innvilgelse, en fra SV og en fra Ap

Innvilgede søknader:

Herakleum - en stemme imot innvilgelse fra RV

Scandic Hotell - en stemme imot innvilgelse fra RV

Beslutningsresultat i formannskapet

Avviste søknader:

Burgerman - enstemmig avvist

No Name - en stemme for innvilgelse fra Frp

Pizzeria Allegro - sju stemmer for innvilgelse, fire fra H, to fra AP og en fra FrP

Pizzeria Giovanni - sju stemmer for innvilgelse, fire fra H, to fra AP og en fra FrP

Picasso Pizzeria - to stemmer for innvilgelse, en fra H og en fra FrP

Innvilgede søknader:

Herakleum - fem stemmer imot innvilgelse, fire fra SV og en fra KrF

Scandic Hotell - to stemmer imot innvilgelse, en fra KrF og en fra V

Big Horn - åtte stemmer imot innvilgelse, fire fra SV, en fra KrF og V og to fra SP

Wong&Wong-åtte stemmer imot innvilgelse, fire fra SV, en fra KrF og V og to fra SP

Annen Etage - åtte stemmer imot innvilgelse, fire fra SV, en fra KrF og V og to fra SP

4.3 OPPSUMMERING

Vi har sett at utvalgene ikke kommer frem til samme innstilling når søknadene om nye skjenkebevillinger behandles. Dette kan være en indikator på at utvalgene ikke definerer skjenkebevillingssaken likt. Hvert utvalgs innstilling var ikke enstemmig. Følgelig kan hvert utvalg romme flere problemdefinisjoner, som vanskeliggjør utforming og iverksetting av bevillingspolitikken.

Avstemningsresultatene vil avdekke hvilke parti som stemmer likt i bevillingssaker. Oversikten avdekker også hvor konsekvent hvert enkelt parti opptrer når skjenkebevillingssøknader vurderes. Dette er interessant fordi partiene har forskjellige representanter i utvalgene. Kan partienes opptreden spores tilbake til partiprogram og faste mandat? Hvis partiene opptrer konsekvent, enten avviser alle søknadene eller innvilger alle søknadene, kan prinsipielle betraktninger om en restriktiv eller liberal bevillingsprofil styre stemmegivningen.

I situasjoner der partiene ikke opptrer konsekvent, kan dette være en indikator på at bevillingsspørsmålene ikke gjøres til prinsipielle diskusjoner. Man vil anta at representantene i større grad vil være opptatt av å se bevillingssaken i en større sammenheng.

UTVALG PARTI	BEVILLINGS- OG KONTROLLUTV.		HOVEDUTVALGET		FORMANNSKAPET	
	v -94	h -94	v -94	h -94	v -94	h -94
Høyre	ja	ja	ja	nei	ja	ja
AP	ja	ja	ja	ja	ja/nei	ja
SV	nei	nei	nei	nei	nei	nei
FrP	ja	ja	ja	ja	ja	ja
KrF	nei	nei	nei	nei	nei	nei
SP			nei	nei	nei	nei
RV			nei	nei		
V			nei	nei	nei	nei

Oversikten blinker ut to parti som ikke har avgitt konsekvente stemmer i forhold til søknadene i utvalgene. H og AP var eneste parti av åtte representerte, som ikke hadde konsekvent stemt for eller imot innvilgelse av nye søknader. For H's vedkommende gjaldt det bevillingsrunden høsten -94, da partigruppen i hovedutvalget gikk imot innvilgelse av søknadene. Dette til tross for at partiet hadde støttet søknadene både i bevillings- og kontrollutvalget og i formannskapet. For AP's vedkommende gjaldt det bevillingsrunden våren -94. Da delte partigruppen seg i formannskapet, der to av representantene sørget for å avvise søknadene. Dette på tross av at partiet støttet de samme søknadene i bevillings- og kontrollutvalget og i hovedutvalget.

Med utgangspunkt i hvordan hver representant har avgitt stemme i utvalgene, så man at alle parti med unntak fra H og AP stemmer konsekvent i forhold til bevillingssaken. Det er ingen partipolitisk variasjon i utvalgene. SV, KrF, SP, V og RV stemte imot

søknadene i alle utvalgene, og FrP stemte for søknadene. Det var kun H og AP som har stemt for og imot innvilgelse av skjenkebevillingssøknader.

Hva er det som bidrar til at utvalgene vurderer skjenkebevillingssøknadene så forskjellig. Hvordan debatteres det? Dette er spørsmål som søkes belyst i neste kapittel.

5. KAPITTEL

ARGUMENTASJON

5.1 BEVILLINGS- OG KONTROLLUTVALGET

5.1.1 Praktisk informasjon

Vårmøtet innledet bevillings- og kontrollutvalget behandlingen av søknadene fra Pizzeria Giovanni og Poccolo Pizzeria med en «byvandring», for å se på beliggenhet, størrelse på lokalene og for å danne seg et inntrykk av bevillingssøker og konsept. Byvandringen var unnagjort på rundt en halv time. Den politiske behandlingen i utvalget tok omlag en time. Utvalget var ikke fulltallig. Representanten fra KrF var ikke møtt, da han hadde meldt forfall. Utvalget bestod dermed av fire representanter, en fra H, en fra AP og en fra FrP.

Til høstmøtet forelå det ti nye søknader om nye skjenkebevillinger. De innkomne søknadene var fra Big Horn Steak House, Pizzeria Allegro, Pizzeria Giovanni, Picasso Pizzeria, Wong&Wong Holding, Burgerman A/S, No Name A/S, Annen Etage Dancing, Herakleum og Scandic Hotell. Alle fem representantene var til stede under den politiske behandlingen av søknadene. Dette møtet varte i omlag en halv time.

5.1.2 Debattens innhold

«Tak» eller ikke «tak» for antall nyetableringer?

Vårmøtet ble innledet med en diskusjon om hvor vidt taket for antall nyetableringer var opphevet eller ikke. Det hersket åpenbar tvil om hvordan saken skulle oppfattes og tolkes. Møtelederen, som representerte partiet Høyre, presiserte at taket kunne

betraktes som opphevet, men at det ikke var fattet noe formelt kommunestyrevedtak på dette.

Ikke alle representantene var enig i møtelederens betraktninger. SV's representant påpekte at så lenge det ikke fantes et formelt vedtak, måtte det tidligere kommunestyrevedtaket om innføring av takordning gjelde. FrP's representant uttalte seg i klare ordelag om at hele takordningen var en «vits». Utgangspunkt for innlegget, var en episode hentet fra en annen kommune. Der hadde kommunen blitt dømt til erstatningsansvar overfor en restaurant, på grunn av usaklig forskjellsbehandling. Denne restauranten hadde ikke fått innvilget sin søknad om skjenkebevilling, og krevde dermed økonomisk kompensasjon fra kommunen.

Representanten fra FrP påpekte at Tromsø kommune hadde plassert seg i en vanskelig situasjon. Han hevdet at kommunen hadde innført en begrensning for nyetableringer gjennom vedtaket om takordning. Kommunestyrets behandling av bevilningssøknadene høsten -93, resulterte i at bestemmelsen ikke ble overholdt. Tromsø kommune var dermed i samme situasjon som den andre kommunen, nemlig at ingen søknad kunne avvises uten at det ville få etterspill for kommunen. I prinsippet hadde Tromsø kommune stilt seg slik at alle nye søknader måtte innvilges. Han sa det slik:

«Nå er taket sprengt - det er borte. Hvis vi ikke innvilger begge søknadene kan det føre til at kommunen får erstatningsansvar.»

(FrP 1)

AP's representant la seg på møtelederens vurdering. Det hersket full enighet mellom representantene mellom AP, H og FrP om at takordningen ikke lengre var gyldig, slik at den politiske behandlingen skulle se bort fra elementet om restriksjoner for antall nyetableringer. Det var dermed flertall i utvalget om at takordningen var fjernet.

Vi må vise tillit til skjenkebevillingssøkeren

Møtelederen tok ordet om hevdet at man vanskelig kunne skille søknadene fra Pizzeria Giovanni og Poccolo Pizzeria. Begge hadde samme driftskonsept og henvendte seg til samme kundegruppe. Hennes vurdering av søknadene var derfor at begge burde innvilges. Hun poengterte at det tidligere var innvilget skjenkebevilling til Pizzeria Giovanni. Det forelå dermed ingen åpenbare grunner for ikke å innvilge denne også. Det

eneste som var forandret siden tidligere, var navnet på bevillingshaveren. Hun påpekte at stedet hadde samme meny, beliggenhet og kundegruppe som tidligere. Å ikke innvilge søknaden, kunne oppfattes galt. Hun presiserte:

«Om vil avviser søknaden fra Pizzeria Giovanni, vil det kunne oppfattes som om vi har mistillit til menneskene som har søkt bevilling. De tidligere eierne har vi jo tidligere imøtekommet.»

(H 1)

Møtelederen var opptatt av at utvalget ikke skulle oppfattes som rigid og regelorientert. Hun brukte begrep som fornuftig og rettferdig i appellen til de andre representantene om å innvilge begge søknadene. AP's representant gav sin støtte til møtelederen og sa:

«Det vil være veldig urettferdig å ikke innvilge begge søknadene. I og med at de konkurrerer om de samme kundene, vil den som ikke får innvilget skjenkebevilling miste kunder.»

(Ap 1)

Den ene av bevillingssøkerne var av utenlandsk opprinnelse. Dette forhold ble trukket med i debatten. Det ble gjort til et poeng at kommunen ikke stod i veien for etableringer der utlendinger ville starte opp. Representantene fra AP og H hevdet at det var av stor viktighet at kommunen viste velvillighet og rettferdighet overfor søkeren. AP's representant understreket viktigheten av kommunens rolle og sa følgende:

«Det er veldig viktig at man støtter opp om at utlendinger etablere seg og vil klare seg selv.»

(AP 1)

Pizzeria Giovannis beliggenhet ble også trukket frem som et forhold i favør av søkeren. AP's representant mente det skulle vektlegges at etablissementet lå i nordbyen. Dette fordi det er få spisesteder i det området av byen. Hun gav følgende resonnement:

«I og med at det tidligere har vært et spisested med øl- og vinservering i nordbyen, er det viktig å opprettholde dette tilbudet. Spesielt siden Pizzeria Giovanni allerede er innarbeidet i markedet. Dessuten har det aldri vært noe «bråk» der.»

(AP 1)

Representantene fra AP og H støttet søknadene fra Pizzeria Giovanni og Poccolo Pizzeria med felles begrunnelse. FrP's representant la til at han ikke ville avvise noen av søknadene av prinsipielle grunner. Han presiserte:

«Det er ikke noe vi politikere har noe med hvor mange skjenkesteder det etableres i Tromsø. Det reguleres best av markedet selv. Blir det for mange, vil noen gå konkurs - dette vil regulere seg selv.»

(FrP 1)

Da tok juridisk konsulent ordet og opplyste at Mexico Mat og Vinhus, der skjenkebevillingen ble overført fra Pizzeria Giovanni tidligere, faktisk var en tilvekst. Dette fordi det var et helt annet driftskonsept og henvendte seg til andre kunder enn pizzerianen gjorde. Det var derfor viktig å vurdere søknadene ut fra et helhetsbilde edruskapsmessig, mente han. Man kunne derfor ikke se bort fra det forhold at transaksjonen av skjenkebevilling mellom Mexico Mat og Vinhus og Pizzeria Giovanni, faktisk hadde resultert i et utvidet skjenkebevillingstilbud i kommunen.

Aspektet om rettferdig behandling

Etter innlegget fra juridisk konsulent, tok debatten en ny retning. Fra å diskutere hvor vidt søknadene skulle innvilges eller ikke, fremkom det spekulasjoner på hvorfor bevillingshaveren i det hele tatt hadde flyttet sin bevilling. Et viktig motiv for å flytte bevillingen fra nordbyen til sørbyen, var selve beliggenheten. Dette hang sammen med et bestemt forhold. I Tromsø var de fleste skjenkestedene plassert i sentrum og sørover. Blant skjenkestedene hadde man noe som kaltes «lysløypa». Betegnelsen angir en pub-til-pub kultur, der skjenkesteder i sørbyen var inkludert.

Pizzeria Giovanni var plassert i nordbyen og falt dermed utenfor «lysløypa». Det vil følgelig være mere attraktivt å drive et skjenkested i sørbyen. Dette forhold ble deretter

tolket i favør av søknaden fra de nye eierne av Pizzeria Giovanni. Verdien om rettferdighet ble i så måte på nytt brakt inn i debatten. AP's representant sa:

«Det er da veldig urettferdig at Pizzeria Giovanni skal lide for at han som hadde stedet følte seg utenfor lysløypa.»

(AP 1)

Hun presiserte videre at det absolutt ikke hadde noe med edruskapspolitikk å gjøre, hvor vidt søknadene fra pizzeriane ble innvilget. Folk går ut og spiser for å kose seg, ikke for å drikke seg fra sans og samling. Hun poengterte at spisestedene ikke representerte di store fyllekalasene. H og FrPs representanter sluttet seg til dette resonnementet. Det var dermed klart at representantene fra H, AP og FrP ville gå inn for søknadene fra Pizzeria Giovanni og Pocolo Pizzeria.

SV's representant deltok i liten grad i debatten. Hun hadde innledningsvis avklart sitt syn med argumentasjonen om at takordningen ikke var opphevet. Å imøtekomme søknadene for hennes del var dermed utenkelig. Allikevel tok representanten ordet ved møtets slutt og minnet om handlingsplanens retningslinjer. Hun understreket:

«Jeg var uenig i vedtaket om å vedta handlingsplanen. Jeg vil bruke den som retningsgiver. Jeg kan ikke gå inn for nye skjenkebevillinger.»

(SV 1)

Da svarte representanten fra FrP med følgende:

«Jeg var uenig i vedtaket om å vedta handlingsplanen med bare to skjenkebevillinger i perioden. Jeg vil ikke være lojal mot handlingsplanen. Jeg støtter i prinsippet alle søknadene som kommer inn.»

(FrP 1)

De restriktive holdningene

Også høstmøtet ble innledet av en generell debatt om hvor vidt de kommunale styringsredskap fortsatt stod ved lag, da først og fremst retningslinjer og målsettinger nedfelt i edruskapspolitisk handlingsplan. SV's representant engasjerte seg veldig og presiserte:

«Kommunen er suveren med hensyn til å anvende sine styringsredskaper.»

(SV 1)

Hun fremholdt videre at edruskapspolitisk handlingsplan var det sentrale styringsredskap kommunen måtte håndheve i bevillingssaker. Hun gav deretter en detaljert fremstilling av ulike forhold som hun anså for viktig å synliggjøre. For det første at det absolutt ikke var noen selvfølge at taket for antall nyetableringer var opphevet. Så lenge det ikke forelå et formelt kommunestyrevedtak om opphevelse av takordningen, ville ordningen gjelde. For det andre at kommunen kunne avslå søknader. Hun understreket at kommunen når som helst kunne avvise søknader om nye skjenkebevillinger, så lenge dette var i tråd med kommunale retningslinjer. Et tredje forhold dreide seg om troverdighet. Hun sa det slik:

«Vi politikere bør følge innstillingen fra administrasjonen. Den er edruskapspolitisk vurdert og faglig begrunnet. Skal vi som politikere fremstå med troverdighet, kan vi ikke først vedta handlingsplanen - og gi inntrykk av at vi ønsker en restriktiv bevillingspolitikk, for så å innvilge alle bevillingssøknadene. Troverdigheten blir helt borte.»

(SV 1)

Representanten fra KrF fulgte opp med argumentasjon for en restriktiv bevillingspolitikk. Han trakk frem det forhold at hvis ikke politikerne ville legge om kursen, kunne man ende opp med store styringsproblemer innenfor bevillingspolitikken. Han tok et oppgjør med de liberale holdningene som ofte fikk gjennomslag når bevillingssakene ble behandlet. Han sa:

«Vi står nå ved en skillevei. Hvis vi lar de liberale holdningene vinne frem, vil dette skape presidens. Alle søknadene må innvilges. Da har også kommunen så godt som mistet styringen av bevillingspolitikken.»

(KrF 1)

De liberale holdningene

AP's representant tok ordet og forsøkte å ufarliggjøre de liberale holdningene. Hun trakk frem at spisestedene ikke var kilden til alkoholproblemene kommunen måtte ha. Kategorisk fremsatte hun:

«Jeg vil følge opp rene spisesteder, slik at de får innvilget sin søknad om ny skjenkebevilling. Jeg kan ikke se noen sammenheng mellom alkoholproblemene og at det serveres alkohol til maten.»

(AP 1)

Møtelederen fra Høyre tok ordet og gav sin støtte til resonnetet fra AP. Samme type argumentasjon om at spisestedene representerer en liten andel av alkoholforbruket og dermed burde få skjenkebevilling, ble fremsatt. Hun hevdte videre at problemene knyttet til alkoholforbruk, gjerne ble større og mere belastende gjennom det ukontrollerte forbruk. Derfor:

«Det konsumet som finner sted på de små spisestedene er bedre enn det ukontrollerte forbruket. Kontroll er derfor viktig. Men det vil være galt å avvise søknadene fra disse spisestedene, hvis motivet skal være å redusere alkoholforbruk.»

(H 1)

Representanten fra FrP ristet på hodet og konstaterte:

«Det er bare å kutte diskusjonen her. Vi har alle bestemt oss for hvordan vi skal stemme. Ingen vil forandre syn.»

(FrP 1)

Alle fem representantene nikkete så og gav sin tilslutning til at den videre diskusjon ville være meningsløs.

5.1.3 Problemdefinering

I bevillings- og kontrollutvalget har vi sett at søknadene om nye skjenkebevillinger gis individuell behandling. Man forholder seg ikke bare til antall skjenkebevillinger, totalkonsum og prinsipper, men også hvordan den respektive bevillingssøker passer inn

med dagens situasjon i kommunen. Når hver søknad gis individuell behandling, tvinges representantene til å ta stilling til spørsmål som ikke faller inn under partiprogram og andre mandat. Det går en klart skille mellom for- og motargumenter i forhold til innvilgelse av nye skjenkebevillinger.

Debatten i bevillings- og kontrollutvalget har synliggjort en rekke argumenter for innvilgelse av søknadene. De kan sammenfattes som følger:

- det må opprettholdes tillit mellom bevillingssøker og bevillingsmyndighet
- hvis det tidligere har vært gitt skjenkebevilling på et sted og det ikke har vært problemer med den bevillingen, bør søknader i ettertid innvilges
- spisested med skjenkebevilling bør opprettholdes i nordbyen
- prinsipp om likebehandling må opprettholdes
- må være imøtekommende overfor søkere med utenlands opprinnelse
- spisestedene representerer ikke det store alkoholforbruk
- handlingsplanen er ikke ment å være en tvangstrøye
- skjenkebevillinger bør være lette å få, men samtidig lett om miste
- kommunen kan risikere rettssaker om erstatningsansvar

Argumentene mot innvilgelse av nye skjenkebevillingssøknader gjort seg også gjeldende i debatten. De kan sammenfattes som følger:

- viktig å følge opp handlingsplaner og retningslinjer
- troverdighet knyttet til å følge den vedtatte restriktive bevillingspolitikk
- risiko for å miste styringen over den kommunale bevillingspolitikk
- «tak»-ordningen gjelder

To alternative fortolkninger av bevillingssaken

Argumentasjonen representantene legger til grunn, danner utgangspunkt i to alternative defineringer av bevillingssøknaden. På den ene siden vil man kunne betrakte representantene fra H og AP som mere villig til å se søknadene om nye skjenkebevillinger innenfor en større helhet. Argumentasjonen for å innvilge søknadene,

dreide seg om rettferdighet, likebehandling, at bevilningssøkeren betraktes som et verdifullt tilskudd innenfor bybildet og at kommunen skulle signalisere en velvillig holdning til utlendinger som ville etablere seg i bransjen.

Dette er i utgangspunktet momenter som man ikke finner i retningslinjene nedfelt i edruskapspolitisk handlingsplan. Det vil derfor være grunn til å hevde at representantene fra H og AP så søknadene i en større sammenheng og i forhold til flere momenter. Argumentasjonen har i begge møtene vært av denne karakter.

På den andre siden fremstår representantene fra FrP, SV og KrF som partipolitikkens advokat. Argumentene for eller imot skjenkebevilningssøknadene fremsettes med klar adresse til partipolitisk overbevisning. Hvert innlegg kan betraktes som udiskutable meningspostulat, slik at det ikke inviteres til diskusjon rundt standpunkter. Partimarkering i vedtaksprosessen gjør representantene mindre åpen for meningsutveksling.

5.1.4 Perspektivenes forklaringskraft

Argumentasjonen som ble lagt til grunn for innvilgelse av søknadene fra Giovanni Pizzeria og Pocolo Pizzeria, kan betraktes som lite relevant i forhold til edruskapspolitiske målsettinger. Men i en større sammenheng vil mange hensyn ansees som relevante, slik at representantene må avveie mellom disse. Representantene fra H og AP har i dette utvalget i mindre grad vært opptatt av edruskapspolitisk handlingsplan. De har betraktet den som en «tvangstrøye», som minsker mulighetene for å se bevilningspolitikken i forhold til andre forhold i kommunen.

H og AP representanter har ved flere anledninger diskutere hvor vidt en begrensning på antall spisesteder har noen edruskapspolitisk effekt i det hele tatt. Begge er enige om at dette er å «blande kortene». De oppfatter begge at man ikke kan sette skjenkebevilling til spisesteder i samme kategori som tiltak for å redusere alkoholforbruket i befolkningen. I argumentasjonen fra begge fremkommer det at de ikke kan se noen sammenheng mellom alkoholproblemene generelt og at folk nyter øl og vin til maten.

Også da søknadene ble behandlet i høstmøtet, ble det fremsatt fra H og AP at det var fornuftig å innvilge søknadene fra spisestedene. Dette fordi nye skjenkebevillinger til spisesteder er med på å gjøre Tromsø til en triveligere by. Og at dette vil være i tråd

med måten byen ønsker å fremstå, med pulserende uteliv og kulinariske opplevelser fra mange land.

Istedenfor å utforme bevillingspolitikken som planlagt, har representantene fra H og AP gjennom fri argumentasjon funnet frem til den bevillingspolitikk som etter deres oppfatning passet best for Tromsø kommune. Bevillingspolitikken må derfor sees i en større sammenheng og at mandatene er frie slik at representantene kan heve seg over partipolitiske skillelinjer.

Høyres representant var opptatt av å finne frem til en bevillingspolitikk som falt sammen med hvordan byen Tromsø hadde utviklet seg. Hun har sagt i intervju at edruskapspolitisk handlingsplan ikke har tatt høyde for at byen har hatt en kraftig vekst, både når det gjelder tilflyttere og utdanningsinstitusjoner. Hun har dermed valgt å ikke vurdere de enkelte skjenkebevillingssøknaden i lys av de vedtatt målsettingene innenfor edruskap alene, men også legge til grunn helhetsvurderinger. Følgelig vil mange hensyn få relevans og bli tatt med i beslutningsgrunnlaget.

AP's representant var også opptatt av helhetsvurderinger, fremfor kun de edruskapspolitiske. Hun har også presisert i intervju at handlingsplanen er for rigid. Den ble dermed vanskelig å forholde seg til. Hun mente bevillingsspørsmål i høy grad berører flere enn kun edruskaplige aspekter. Tre viktige nøkkelhensyn hun selv formulerte var *rettferdighet, likebehandling og arbeidsplasser*. Hun la til at det var politikernes oppgave å se til at slike momenter ble ivaretatt i beslutningsprosessen. Edruskapspolitisk handlingsplan var for henne et uegnet styringsredskap i spørsmål som angikk søknader om nye skjenkebevillinger.

Ikke alle representantene i bevillings- og kontrollutvalget delte H og AP's formening om hvordan søknadene skulle vurderes. Representantene fra SV og KrF hadde et annet utgangspunkt. Noen representanter har uttrykt at debatten rundt skjenkebevillingene var meningsløs. Dette kan for det første tolkes som at saken faktisk er utdebattert og at det ikke er mere å tilføre av saklig argumentasjon. For det andre kan det forstås som en undergraving av debattens relevans og at utvalget ikke har som mål og komme frem til en utforming av bevillingspolitikken gjennom debatt, diskusjon og avveininger. Da er man heller opptatt av å understreke konfliktlinjene gjennom partipolitisk markering. Det primært vil derfor ikke være å etablere enighet om bevillingspolitikken. For FrP's

vedkommende blir det viktig å sørge for en liberal bevillingspolitikk og for SV og KrF en restriktiv.

Partienes representanter kan ikke betraktes som en homogen masse i betydning av de utformer rollene sine likt og at mandatene er like. Det er spesielt SV og FrP's representanter som stikker seg ut i og med at de uttrykker seg prinsipielt. Utsagn som *prinsipielt vil jeg støtte alle søknader* eller *jeg går prinsipielt imot alle søknader* er ikke å invitere til diskusjon.

Man kan betrakte dette som om representantene ikke var ute etter å klargjøre hvilke alternative muligheter man stod overfor. Det eksisterte kun en riktig løsning - det var for FrP å innvilge og for SV å avvise søknadene av prinsipielle grunner. Begge partiene forsvarte standpunktene sine utfra partipolitisk overbevisning. Representantene var i mindre grad åpen for meningsutveksling. Markedsføring av partiets syn var heller betegnende. Eneste måte av avgjøre saken på, ble derfor avstemning over administrasjonens innstilling.

Representantene håndtering av søknadene om nye skjenkebevillinger, kan forklares ulikt. Vi ser klare trekk av deliberasjon når søknadene behandles. H og AP gjør forsøk på å sette bevillingssaken i en større sammenheng og trekke med andre målsettinger. På den andre siden ser man klare trekk av interessehevding også. SV, KrF og FrP har i mindre grad betraktet søknadene som en del av en større sammenheng. De argumenterer prinsipielt og er ikke interessert i å komme til enighet eller finne frem til en bevillingspolitikk basert på avveininger mellom flere hensyn.

En vesentlig forskjell mellom representantene er den grunnleggende innstilling som legges til grunn. På den ene siden blir søknadene behandlet individuelt. Hva som taler for innvilgelse dreier seg om beliggenhet, konsept, kundegruppe og bevillingssøkerens bakgrunn. På den andre siden blir søknadene nesten «usynlig». Det er ikke den enkelte søknad som settes i fokus, men prinsipielle betraktninger om den kommunale bevillingspolitikk generelt.

Alliansen mellom H og AP i bevillings- og kontrollutvalget vil kunne betraktes som et meningsfellesskap, der man gjennom debatten har kommet frem til en felles begrunnelse for hvorfor søknadene bør innvilges. SV og KrF har i mindre grad vært opptatt av å

finne frem til en enighet om beslutningsgrunnlaget. Hvorfor søknadene bør avvises er forutbestemt.

Også FrP deltok i debatten med en forhåndsbestemt innstilling om hvor vidt søknadene bør innvilges eller avvises. Så lenge søkerne tilfredsstilte kommunens minstekrav burde de innvilges, var representantens innstilling. I tillegg mente representanten at det var en overhengende fare for å kommunen kunne bli innblandet i rettssaker, der bevilningssøkere ville kreve økonomisk erstatning. Man kan også hevde at representantene fra H og AP var like forhåndsbestemt i bevilningssaker. Allikevel er det trekk ved den måten de debatterer som legger grunnlaget for å fremheve det deliberative aspektet.

Alle innstillingene fra bevilnings- og kontrollutvalget har endt opp med konstellasjonen med H, AP og FrP som har gått inn for innvilgelse av søknadene, mens SV og KrF har gått i mot. Man har ikke sett noen tilnærming mellom disse to alliansene. Selv om representantene ikke argumenterer på samme måte, er alle fem like prinsippfast i sine standpunkt. H og AP støttet søknadene med en helhetsbegrunnelse. FrP støttet søknaden og SV og KrF gikk imot innvilgelse av søknadene, av prinsipielle partipolitiske overbevisninger.

For SV og KrF har de edruskapspolitiske målsettingene vært viktigst. Begge parti har fremholdt viktigheten av en restriktiv bevilningspolitikk. Å se hver søknad for seg, har ikke vært relevant for disse representantene. Man har heller sett en fokusering på de generelle og prinsipielle trekk ved bevilningspolitikken i kommunen. Opptatthet av kommunens evne til styring i bevilningssaker, har stått sentralt i argumentasjonen.

Et viktig kjennetegn for å betrakte politikkkutforming som interessehevding, er at representantene på forhånd har bestemt hvilket standpunkt som skal gjelde. Denne egenskapen besitter representantene fra SV, KrF og FrP. Med referanse til partipolitisk tilhørighet og mandat, har representantene forsøkt å profilere partiets standpunkt i bevilningssaker. Dette på bekostning av en individuell behandling av hver ny skjenkebevilningssøknad.

5.2 HOVEDUTVALGET

5.2.1 Praktisk informasjon

Da hovedutvalget innledet vårmøtet, forelå det en lang saksliste der bevillingssakene var plassert langt ned på sakslisten. Første sak på sakslisten dreide seg om eldreomsorgen i kommunen. Den skapte mye debatt og ble veldig tidkrevende. Etter vel halvannen time stod bevillingssakene for tur. Utvalget var fulltallig.

Den politiske behandlingen av søknadene fra Pizzeria Giovanni og Pocolo Pizzeria tok fem minutter. Utvalget var også fulltallig i høstmøtet. Behandlingen av bevillingssakene denne gangen pågikk i overkant av en time. Man hadde her å gjøre med ti nye søknader. Utvalget brukte adskillig lengre tid på denne behandlingen.

5.2.2 Debattens innhold

Debattens som forsvant

Behandlingen av søknadene fra Pizzeria Giovanni og Pocolo Pizzeria ble innledet med at møtelederen fra Høyre leste opp innstillingen fra kommunaldirektøren. Denne innstillingen var formulert med utgangspunkt i bevillings- og kontrollutvalgets behandling av søknadene. Innstillingen var dermed positiv til innvilgelse av begge søknadene. Uten innlegg eller kommentarer, ble det foretatt votering over innstillingen. Den ble vedtatt sju mot fem stemmer. AP, H og FrP gikk inn for innvilgelse, mens SV, SP, KrF, V og RV stemte imot innvilgelse.

Ingen av representantene tok ordet og kommenterte innstillingen fra bevillings- og kontrollutvalget, med unntak av møtelederen som leste den opp. Istedenfor å debattere den innholdsmessige siden ved innstillingen, ble det foretatt votering. Vedtaket fra hovedutvalget var ikke enstemmig. Fem representanter hadde gått imot innvilgelse av søknadene.

Den politiske behandlingen i dette utvalget kan betraktes som aggregering av preferanser, til fordel for en aktiv debatt. Alliansen mellom H, AP og FrP som i bevillings- og kontrollutvalget gikk inn for søknadene, fant sted også i dette utvalget.

Det var med stemmer fra H, AP og FrP at innstillingen ble vedtatt, der SV, SP, KrF, V og RV stemte imot. Fordi det ikke ble argumentert for eller i mot søknadene, må man kunne anta at den partipolitiske forankringen har vært utslagsgivende for beslutningsresultatet.

At skjenkebevillingssøknadene ikke ble debattert, kan også henge sammen med at hovedutvalget denne gangen hadde innledet møtet med en lang og tidkrevende diskusjon som omhandlet eldreomsorgen. Knapphet på tid kan dermed ha spilt inn, slik at bevillingsdebatten uteble. På grunnlag av at behandlingen tok kort tid og fordelingen av stemmer for og imot den positive innstillingen, kan man anta at beslutningsresultatet denne gang var et resultat av partipolitisk aggregering.

Ros til administrasjonens saksfremlegg

Høsten -94 var situasjonen en annen. Møtelederen fra H innledet bevillingssaken med ros til administrasjonen for veldig godt saksfremlegg. Han fastslo at taket fortsatt skulle bestå fordi det ikke var fattet formelt vedtak som sa noe annet. Deretter gav han en oppsummering av formannskapetets behandling av bevillingssakene ved forrige runde. Formannskapet hadde da kommet frem til at søknadene fra ulike pizzarestauranter ikke skulle innvilges. Møtelederen hevdet at formannskapetets behandling av søknadene våren -94 hadde eliminert tvilen om hvor vidt «taket» var opphevet.

En av SV's representanter støttet dette resonnementet. Han hevdet videre at politikerne var de eneste som hadde makt til å styre bevillingspolitikken. Politikerne hadde dermed et ansvar for at det ikke ble innvilget så mange skjenkebevillinger, at den etablerte næringen presses til å drive «lugubert». Han understreket videre at de politiske myndigheter måtte styre i bevillingssaker. Å innvilge alle nye søknader, var et tegn på at politiske myndigheter ikke lengre oppviste styringsvilje.

Vi må bruke fornuft!

FrP's representant så situasjonen fra en annen synsvinkel. Han appellerte til bruk av sunn fornuft. Hovedmålet i alkoholpolitikken var å oppnå en reduksjon i totalforbruket, hevdet han. Med utgangspunkt i dette hovedmålet, bygde representanten opp følgende resonnement. Å innvilge bevillingssøknadene fra spisesteder ville ikke skape nye brukergrupper, men heller spre forbruket. Han hevdet at dette i seg selv var en positiv

konsekvens av mange skjenkebevillinger. Videre presiserte han at kommuneadvokaten hadde sagt at taket for antall skjenkebevillinger nødvendigvis ikke var til stede. Søknadene burde derfor innvilges.

Denne behandlingen vil avgjøre «takets» eksistens

Kommunaldirektøren refererte til kommuneadvokatens uttalelse om hvor vidt taket fortsatt kunne betraktes som aktivt styringsredskap. Han presiserte at det formelt ikke var fattet noe vedtak, men formannskapet hadde avslått søknadene fra ulike pizzarestauranter. I prinsippet gav dette seg som resultat at denne runden med behandling av bevillingssøknadene, ville avgjøre hvor vidt taket fortsatt skulle gjelde.

V's representant påpekte viktigheten av å følge handlingsplanen, men gjorde oppmerksom på at denne restriktive holdningen også kunne medføre at kommunen sa nei til bra konsepter. Slike som kunne bidra til å heve Tromsø som attraktive turist- og konferanseby.

Videre uttrykte representanten fra V bekymring over utviklingen i restaurantnæringen i byen. Han mente det var en klar sammenheng mellom den uheldige priskrigen på øl og et mett marked. Dermed ville en innvilgelse av foreliggende søknader, bidra til en ytterligere uro i bransjen. Han avsluttet innlegget med en appell om at næringen selv burde ta et internt oppgjør for å finne ut av hva de mente om en ytterligere tilvekst av skjenkesteder i byen.

Dagens serveringsbransje er for stor

Møtelederen fra H kom med saksopplysninger om hvor stor restaurantnæringen faktisk var i denne byen. Per dagens dato fantes det 108 godkjente skjenkelokaler og 44 nattklubber. Han mente at en ytterligere tilvekst kanskje ikke burde komme på nåværende tidspunkt. AP mente man allikevel skulle støtte innvilgelse av søknadene fra de rene spisestedene.

RV fikk siste ordet i denne debatten og dreide fokus mot de edruskapspolitiske retningslinjene, samtidig som hun berømmet administrasjons saksfremlegg som hadde tatt utgangspunkt i disse retningslinjene. Hun understreket FrP's argumentasjon om at man gjennom innvilgelse av søknadene kunne spre forbruket, ikke hørte hjemme noen

steder. Hun hevdet at forbruket ville øke hvis tilgjengeligheten økte. En økning av skjenkesteder for å spre forbruket, ville tvert i mot heller øke alkoholforbruket.

Som eneste representant for innvilgelse av søknadene, påpekte FrP faren for rettssaker, hvis søknadene ble avvist. Han var overbevist om at hvis noen av bevillingssøkerne gikk til rettssak mot kommunen, ville de vinne frem med erstatningskrav. Den øvrige forsamlingen var ikke lydhør overfor dette resonnementet. Med unntak av FrP-representanten, var alle innleggene i debatten for en restriktiv bevillingsprofil. Flertallet i hovedutvalget gikk derfor i høstmøtet inn for administrasjonens anbefaling, som gikk ut på å innvilge to og avvise åtte søknader.

5.2.3 Problemdefinering

I hovedutvalget har bevillingssakene i liten grad vært gjenstand for store diskusjoner og debatt. Utvalget har i større grad vært opptatt av generell kommunal styring av bevillingspolitikken. Kun to argument for innvilgelse av nye skjenkebevillinger er fremsatt i behandlingen. Det ene knyttet seg til risikoen for rettssaker mot kommunen om søknader fra spisesteder ble avvist. Det andre til at spisesteder burde få innvilget skjenkebevillingssøknadene. Derimot var argumenter mot innvilgelse fremsatt. De kan sammenfattes som følger:

- overetablering i bransjen
- påstand om sammenheng mellom for mange skjenkesteder og priskrig på øl
- «tak»-ordningen gjelder

Hovedutvalget har dermed vært mere opptatt av konsekvensene av en liberal bevillingspolitikk, enn hver enkelt søknad. Argumentasjonen tyder på at utvalget ønsker å opprettholde en restriktiv bevillingsprofil. Allikevel har utvalget gått inn for nye søknader. Men da uten å begrunne hvorfor.

5.2.4 Perspektivenes forklaringskraft

At hovedutvalget avviste åtte og innvilget to søknader, kan forklares med trekk fra et interessehevdingperspektiv. Med utgangspunkt i preferanser om en restriktiv bevillingspolitikk, er argumenter fremsatt. Debatten avdekket enighet blant

representantene. Avstemningsresultatet ble flertall til den restriktive koalisjon. Man kunne forventet et annet resultat, fordi H tradisjonelt sett er positivt innstillet til nye skjenkebevillingssøknader. Ser man på argumentasjonen H fremsatte i utvalget, avdekkes en bekymring for den eksisterende næring.

H's opptatthet av næringsinteresser er allment kjent. Interessehevding kan derfor forklare det restriktive H i hovedutvalget. Gitt partiets bekymring for restaurantbransjens rammebetingelser, vil det være naturlig å sørge for et opphold i nyetableringer, slik at den eksisterende næringen ikke utsettes for unødig konkurranse og press. I debatten har det fremkommet bekymring for en ekspanderende næring og forretningsdrift «på kanten» av lovverket. Dette til tross for partiets tro på markedsfrihet.

Avisinnlegg om overetablering i restaurantnæringen

I forkant av behandlingen av 10 nye skjenkebevillingssøknader høsten -94, figurete flere sentrale aktører i den lokale dagspresse. Lederen i bransjesammenslutningen Dag Høybakk var bekymret for en overetablering av restauranter, hvis politikerne kom til å innvilge alle ti søknadene. I avisa «Nordlys» kunne man lese:

«Det står rimelig dårlig til for mange som driver utesteder i Tromsø i dag. Og byen klare iallfall ikke å svelge unna alle stedene som planlegges i dag. Noen er nødt til å bukke under. Dette skaper usikkerhet for de som jobber i bransjen. Selv om vi er for fri konkurranse, mener vi man bør tenke seg nøye om før man etablerer utesteder i Tromsø. De som tror man øser inn gullpenger i løpet av kort tid tar feil. Mange går inn i bransjen med et drømmebilde istedenfor et realistisk bilde.»

(«Nordlys» 13.10.94)

Ikke bare representanter for restaurantnæringen var bekymret for utviklingen i kommunen. To politiske representanter i bevillings- og kontrollutvalget stod frem i avisen med det klare budskap om at nå var grensen for nyetableringer nådd. Representantene hevdet:

«Priskrig på øl. Ulovlig alkoholreklame. Mistanke om smuglerbrennevin. Alvorlige og gjentatte brudd på skjenkebestemmelsene. Slik har situasjonen i deler av utelivsbransjen vært i den senere tid. Nå er det nok. Nå ønsker vi ikke flere alkoholkraner i Tromsø. Vi må heller sørge for å stenge ølkranene på de skjenkestedene som bryter bestemmelsene, og som ikke bryr seg om advarslene. Det skjenkes øl, vin og brennevin i 115 lokaler i Tromsø. Nå er det nok!»

(Avisa «Tromsø» 12.10.94)

I hovedutvalget anså møtelederen fra H at bransjen nå hadde nådd sin topp. Hele gruppen fra H støttet møtelederen og gav sin tilslutning om at bransjen var for stor. H's valg av bevillingsprofil i hovedutvalget, kan også tolkes som påvirket av begivenheter i omgivelsene. Først og fremst fordi partiet tradisjonelt sett og i de andre utvalgene har gått inn for innvilgelse av nye skjenkebevillinger. Vi så av debatten i hovedutvalget, at møtelederen fra H påpekte størrelsen på restaurantnæringen i Tromsø. Han mente derfor at den ikke burde ekspandere ytterligere. Dette er helt i tråd med Høybakk's uttalelse i lokalavisen «Nordlys» 13.10.93.

Hovedutvalget behandling kan dermed forklares med elementer av tilfeldig hensyntagen og temporal påvirkning av ytre faktorer. Avisoppslagene om bransjens tilstand, ble tatt inn i debatten og lagt til grunn for en restriktiv politikktutforming.

I vårmøtet innvilget hovedutvalget begge søknadene om ny skjenkebevilling. Man kan hevde at vedtaket kom i stand gjennom partipolitisk profilering og interessehevding. Begrunnelsen ligge i behandlingen av søknadene, som foregikk uten debatt og argumentasjon. Kun en avstemning over kommunaldirektørens innstilling, der alliansen mellom H, AP og FrP vant frem. Høstmøtet gav et annet resultat. Her vant den restriktive alliansen frem. På tross av uendret sammensetning i utvalget, ble AP og FrP alene om å støtte søknadene.

Representantene som deltok i debatten fremsatte argumenter for en restriktiv bevillingspolitikk, der argumentasjonen i fastslo opprettholdelse av «tak»-ordningen og bekymring for bransjens rammebetingelser. Fordi bransjens rammebetingelser var fokusert i dagspressen i perioden før bevillingssakene ble behandlet i høstmøtet, kan disse ha påvirket den politiske behandlingen.

Å forklare bevillingspolitikken som resultat av situasjonsbestemte hendelser, vektlegger ytre faktorer, ikke handlingsplaner, partipolitikk eller handlingsrutiner. Dette åpner for det tilfeldige aspektet ved politikktutforming. At hovedutvalget ikke vurderer skjenkebevillingene likt fra bevillingsrunde til bevillingsrunde, kan være indikatorer på tilstedeværelse av det tilfeldige element.

5.3 FORMANNSKAPET

5.3.1 Praktisk informasjon

Også i dette utvalget var sakslisten lang og bevillingssakene var plassert mot slutten av sakslisten. I vårmøtet var alle representantene møtt. Den politiske behandlingen av søknadene tok omlag et kvarter. Også høsten -94 var utvalget var fulltallig. Den politiske behandlingen var da unnagjort på omlag ti minutter.

5.3.2 Debattens innhold

Geografisk kontroll av skjenkebevillingene

Møtet ble innledet med en debatt om hvor vidt det var ønskelig med en situasjon av noen kan flytte den innvilgede skjenkebevillingen etter eget ønske. En av SV's representanter betraktet saken med Pizzeria Giovanni som at bevillingssøkeren først hadde gitt bort sin skjenkebevilling, for så i ettertid søke om ny bevilling. Underforstått at den åpenbart ville innvilges, i og med at konseptet var uendret i forhold til tidligere. Hun sa det slik:

«Det er betenkelig å få en søknad fra Pizzeria Giovanni når de gav bort sin bevilling. Dette kan åpne for en praksis som at alle spisesteder får innvilget sin søknad.»

(SV 1)

En av SP's representanter fulgte opp denne problemstillingen og påpekte at det ville være en uhørt situasjon hvis kommunen mistet kontrollen over den kommunale

bevillingspolitikken. Han gav en utledning om at hvis bevillingshaverne fritt kunne flytte sin skjenkebevilling rundt i kommunen, hadde kommunen i prinsippet mistet kontrollen over geografien. Ordningen med «byvandring» for å undersøke blant annet skjenkestedets beliggenhet, ville miste sin funksjon fullstendig. Fortsatt så han viktigheten for at kommunen opprettholdt myndigheten til å påvirke hvor det skulle omsettes alkohol. Hvis man nå innvilget søknaden fra Pizzeria Giovanni, hadde kommunen mistet kontrollen over kvantum - det totale antallet skjenkebevillinger. Han understreket:

«Vi kan ikke komme i en situasjon at alle får bevilling. Det å gi fra seg en skjenkebevilling, må bety at spisestedet ikke ønsker bevilling. Bevillingshaverne kan ikke bare gi fra seg bevillingen og bare søke om en ny.»

(SP 1)

Kommunaldirektøren tok ordet og gav en fremstilling av hva som formelt hadde skjedd i forbindelse med flyttingen av Pizzeria Giovanni's skjenkebevilling. Han påpekte og minnet utvalget om at det var politikerne selv som hadde gitt tillatelse for denne flyttingen. Han avsluttet med at denne transaksjonen hadde gått riktig for seg både juridisk og saksbehandlingsmessig. Deretter ble ballen spilt over til politikerne igjen med følgende utsagn:

«Alle viste at de nye eierne av Pizzeria Giovanni ville etablere seg og søke om ny skjenkebevilling.»

(Kommunaldirektøren)

Edruskapspolitisk handlingsplan inn i debatten

V's representant fikk ordet. Hun presiserte at målsettingene i edruskapspolitisk handlingsplan fortsatt stod ved lag. Representantene burde derfor ha lojalitet i planverket fordi den var vedtatt i kommunestyret. Hun presiserte:

«Jeg vil stemme mot innvilgelse på grunn av handlingsplanen. Selv om vi har sprengt taket før, trenger vi ikke gjøre det hver gang.»

(V 1)

En av SV's representanter hadde gjennom debatten formulert et nytt forslag til vedtak, der søknadene fra Pizzeria Giovanni og Pocolo Pizzeria ikke skulle imøtekommes. Hun begrunnet standpunktet med retningslinjene i edruskapspolitisk handlingsplan, der det skulle håndhevet et tak for antall nyetableringer. Hun minnet forsamlingen om at kommunestyret formelt sett ikke hadde vedtatt å oppheve taket for rene spisesteder.

Søknadene fra spisesteder må innvilges!

Høstmøtet ble innledet med at en av H's representanter tok avstand fra hovedutvalgets innstilling. Han mente at søknadene fra Big Horn, Pizzeria Allegro, Pizzeria Giovanni, Wong&Wong, og Annen Etage måtte innvilges. Representanten fremsatte derfor et nytt forslag som gikk ut på å støtte disse søknadene.

Taket er nådd - ingen flere innvilgelser!

En representant fra SV fikk ordet og gav sin tilslutning til hovedutvalgets behandling av søknadene og deres innstilling. Dog ville hun foreta en endring. Hun ønsket ikke å innvilge søknadene fra Herakleum, fordi handlingsplanen hadde lagt et tak på antall etableringer i sentrumsområdet. Hun minnet forsamlingen om følgende:

«Kommunestyret har formelt sett ikke vedtatt å oppheve taket for rene spisesteder. Vi må derfor følge handlingsplanens retningslinjer!»

(SV 1)

FrP's representant mente alle søknadene burde innvilges. Han hevdet at han ville stå ved prinsippet om at det skulle være lett å få innvilget skjenkebevilling, men lett å miste.

5.3.3 Problemdefinering

Heller ikke i formannskapet ble bevillingssakene gjenstand for diskusjon og debatt. Utvalget var i større grad opptatt av den overordnede styringen av bevillingspolitikken. Argumentasjonen mot innvilgelse av nye skjenkebevillingssøknader kan sammenfattes som følger:

- kommunen står i fare for å miste kontrollen over bevillingspolitikken
- politikerne må være lojale overfor handlingsplanen

- «tak»-ordningen gjelder
- viktig å opprettholde den vedtatte bevillingsprofilen

Uten å argumentere for en liberal bevillingsprofil overfor spisesteder, ble det kun fremsatt forslag, der spisestedene fikk innvilget skjenkebevilling. Det er derfor grunn til å hevde at selv om debattens innhold pekte i retning av en restriktiv bevillingspolitikk, var også andre meninger representert.

Påstand om forskjellsbehandling

Pizzeria Giovanni og Pocolo Pizzeria fikk sine søknader om nye skjenkebevillinger avslått våren -94. Begge søkerne sendte nye søknader til kommunen høsten -94, men da med vedlagt uttalelse fra bevillingssøkernes advokat. På grunnlag av påstand om vilkårlig og usaklig forskjellsbehandling av de to nevnte søkerne, ville kommunen stilles for et krav om erstatningsansvar. I advokatens vedlegg ble det argumentert med at kommunen hadde brutt de alminnelige forvaltningsmessige reglene, da skjenkebevillingssøknadene fra Pizzeria Giovanni og Pocolo Pizzeria ble avslått.

Til grunn for disse påstandene ligger formannskapets behandling av skjenkebevillingssøknadene i vårmøtet. Vi må derfor se litt nærmere på hva som skjedde da søknadene ble avslått. I vårmøtet gikk sosialsjefen imot innvilgelse av disse søknadene. Allikevel ble det uttalt i sosialsjefens vurdering at:

«Sosialsjefen tolker disse vedtakene (K-sak 68/93) dit hen at taket for spisesteder er opphevet, men at andre alkoholpolitiske styringsvedtak står ved lag.»

(internt notat fra sosialsjefen bevillingsrunden våren -94)

Bevillings- og kontrollutvalget hadde vurdert søknadene slik at de burde innvilges. Kommunaldirektøren la denne vurderingen til grunn, slik at hans innstilling til hovedutvalget var positiv til søknadene. I kommunaldirektørens innstilling ble det uttalt følgende:

«Avdelingen har tatt kommunestyrets holdning til etterretning hva gjelder bruk av tak som alkoholpolitisk virkemiddel og legger med referanse til K-sak 68/93 (behandlet den 2.6.93) til grunn at taket kan ansees for opphevet for rene spisesteder, men at de øvrige retningslinjer som er vedtatt i handlingsplanen fortsatt står ved lag.»

(kommunaldirektørens innstilling bevillingsrunden våren -94)

Som vi husker ble kommunaldirektørens innstilling vedtatt i hovedutvalget med støtte fra H, AP og FrP. Det var når søknadene ble behandlet i formannskapet, de ble avvist. Vedtaket om å avvise søknadene var som følger:

«Begrunnelsen ligger i at edruskapspolitisk handlingsplan har lagt et tak på antall bevillinger. Kommunestyret har formelt sett ikke vedtatt å oppheve taket for rene spisesteder.»

(protokoll formannskapet våren -94)

Etter advokatens vurdering kunne ikke kommunen innføre en takordning og la den gjelde bare for noen. I søknadene fra Pizzeria Giovanni og Pocolo Pizzeria var advokatens vurdering vedlagt. Han hevdet i dette vedlegget:

«Som nevnt står kommunen fritt til å sette en slikt «tak» på antall nye bevillinger. En forutsetning må imidlertid være at dette blir etterfulgt ved alle anledninger. I motsatt fall vil det etter min oppfatning kunne anføres at evt. avslag med henvisning til «taket» som begrunnelse, er vilkårlig og innebærer en usaklig forskjellsbehandling av søkerne.»

(sitat vedlegg fra advokatene Simonsen og Andreassen 23.09.94)

Kommuneadvokaten parerer

Kommuneadvokaten ble bedt om å gi en vurdering av den sivile parts innspill via advokat. Redegjørelsen konkluderte at kommunestyret ikke hadde opphevet taket på fire skjenkebevillinger, selv om det var innvilget seks. Dette fordi formannskapet hadde begrunnet sitt avslag med «tak»-ordningen, der politikerne presiserte eksplisitt at kommunestyret ikke hadde vedtatt å oppheve denne ordningen. Ut fra en juridisk vurdering fant ikke kommuneadvokaten forhold som tilsa at taket et opphevet.

Møte i bevillings- og kontrollutvalget 27.04.93 legges til grunn for den juridiske vurderingen. Tre i mot to stemmer vedtok: «*Bevillingsutvalget ber kommunestyret oppheve taket for rene spisesteder.*» Dette forslaget ble ikke realitetsbehandlet i kommunestyret. Når kommunestyret i påfølgende møte lagde «tak-luke» og innvilget søknadene fra alle spisestedene, kunne ikke dette alene bety at «tak»-ordningen var opphevet. Kommuneadvokaten la vekt på at dette kun har skjedd en gang og at det ikke var gitt bevillinger ut over dette taket igjen.

5.3.4 Perspektivenes forklaringskraft

Kommuneadvokaten fastslo i sin utredning at kommunen fortsatt måtte betrakte «tak»-ordningen som gjeldende virkemiddel for styring. Tvilen om denne ordningen som tidligere hadde funnet sted, ville dermed kunne betraktes som ubegrunnet. Informasjonen vil kunne forsterke validiteten i argumenter imot innvilgelse av søknader, som tar utgangspunkt i denne ordningen. SV i formannskapet har i begge møtene vært opptatt av å følge retningslinjene fra handlingsplanen. Vårmøtet gav sin tilslutning til en slik vurdering, men høstmøtet gikk i motsatt retning.

Også her kan det ha vært trekk av interessehevding. Tidligere har H, AP og FrP sikret flertall for en liberal bevillingsprofil. Men man må også holde muligheten åpen for at situasjonsbetinget informasjon har påvirket beslutningsresultatet. Debatten viste at det kun var FrP som vektla og argumenterte for en bevillingspolitikk utformet slik at rettssaker ble unngått. Når formannskapet kunne ende opp med beslutningsresultat både for og i mot den planlagte bevillingspolitikk, kan dette forståes som tilfeldig og situasjonsbetinget. I tidsrommet mellom vår- og høstmøtet har aviser, advokater og bransjefolk engasjert seg i kommunens bevillingspolitikk. Man kan derfor ikke avvise muligheten for at denne aktivitet har påvirket bevillingspolitikken i den ene eller den andre retningen.

Heller ikke i formannskapet forelå noen enstemmige innstillinger til vedtak. Alle var avstemningsresultat, der den partipolitiske tilhørighet i stor grad har avgjort beslutningsutfallet. Men så er det situasjoner der partiene ikke opptrer som forventet. Vårmøtet var en slik situasjon. To av AP's representanter stemte med SV, KrF, V og SP slik at søknadene om nye skjenkebevillinger ikke ble innvilget. Hvorfor? AP har

tradisjonelt vært opptatt av tilrettelegging for nye arbeidsplasser. Det vil derfor være rimelig at partiet stiller seg positiv til nye etablerement.

Vi har å gjøre med tre arenaer for beslutningsfetting, før endelig vedtak foreligger. Høyre og AP avgir stemmer som avviker fra det partipolitiske mandat innenfor den enkelte arena. Dette kan henge sammen med at representantene stilles fritt i slike saker. Den enkelte representant kan derfor velge å støtte eller avvise en skjenkebevilling. Debatten har i liten grad synliggjort hva som styrer den enkelte representant, når de tradisjonelle og forventede resultatene uteblir. Man kan derfor ikke vite hvorfor AP's to representanter valgte å avvise søknadene i formannskapet. De har sluttet seg til en begrunnelse knyttet til retningslinjene i handlingsplanen.

Det blir dermed vanskelig å ta utgangspunkt i partienes standpunkt alene. Selv om seks av åtte impliserte parti stemmer slik forventet, er det to av partiene som ikke gjør det. At disse to partiene er H og AP trenger ikke være tilfeldig. Dette er parti som favner vidt når det gjelder velgere. Partiene representerer mange interesser. Å holder en enhetlig profil i bevillingssaker, når mange hensyn melder seg, vil kanskje vanskelig la seg gjennomføre. Det er heller ikke sikkert at alle beslutningene er resultat av nøye vurderinger. Man kan tenke seg at utenforliggende faktorer kan påvirke politikernes vurderinger. Det kan være temporale forhold i omgivelsene som i like stor grad påvirker de politiske avgjørelsene.

5.4 OPPSUMMERING

5.4.1 Bevillingssaken defineres ulikt

Skal de edruskapspolitiske målsettingene være overordnet andre mål i kommunen? Eller skal edruskapspolitikken vurderes i en større sammenheng, der flere mål og hensyn taes med i beslutningsgrunnlaget? Med utgangspunkt i disse to oppfatningene utformes og iverksettes bevillingspolitikken. En fremstilling av utvalgenes beslutningsresultat i forhold til antall innvilgede søknader, vil kunne påvise disse spørsmåls relevans i forhold til iverksettingen. Det er grunn til å tro at forskjellig definisjon av bevillingssaken, har

betydning for hvilket beslutningsresultat man får. Fordi kommunestyret tidligere var implisert i beslutningsprosessen, er også deres beslutningsresultat tatt med.

<i>Årstall</i>	<i>Bevillings- og kontrollutvalget</i>	<i>Hovedutvalget</i>	<i>Formannskapet</i>	<i>Kommunestyret</i>
1992	1	1	1	1
1993	5	2	2	5
1994	9	4	5	
SAMLET	15	7	8	6

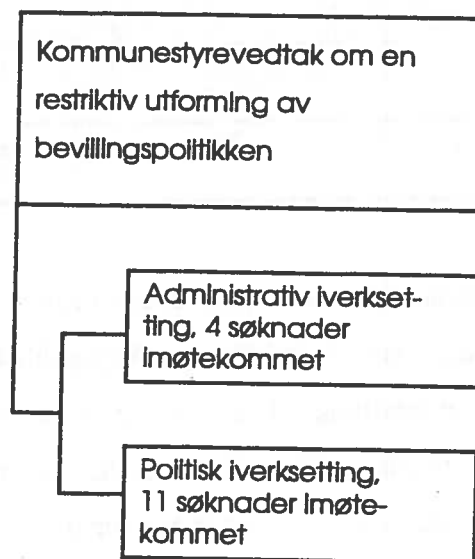
Bevillings- og kontrollutvalget har vært mest liberal i sine vurderinger. En forklaring er at flertallet i dette utvalget ikke betraktet edruskapspolitisk handlingsplan som egnet redskap for styring. Å se bevillingssaken i en større sammenheng, betinget en mere liberal iverksetting enn planlagt. Hovedutvalget har derimot hevdet at planen var relevant og har lagt edruskapspolitiske retningslinjer til grunn i beslutningsgrunnlaget. Også formannskapet har hatt samme vurdering. Allikevel har hovedutvalget og formannskapet innvilget flere skjenkebevillinger enn hva intensjonen med «tak»-ordningen tilsa.

Deltakere i beslutningsprosessen har fremholdt målsettinger og retningslinjer i edruskapspolitisk handlingsplan som eneste gyldige beslutningsgrunnlag, når søknader om nye skjenkebevillingssøknader skulle behandles. Handlingsplaner ville etter denne oppfatningen virke determinerende på politikktutforming. Med utgangspunkt i administrative saksfremlegg, ville bevillingspolitikken søkes utformet slik at edruskapspolitiske målsettinger realiseres.

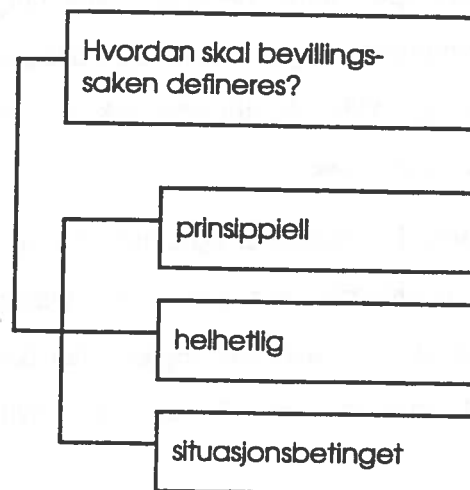
Administrasjonen har vurdert alle søknadene og kommet frem til at fire kunne innvilges. De har foretatt et utvalg og anbefalt de politiske myndigheter å innvilge et begrenset antall skjenkebevillingssøknader. Politiske myndigheter har ikke fulgt opp dette. Samlet sett er 23 søknader blitt vurdert, der 11 har fått innvilget ny skjenkebevilling.

Administrasjonen hadde mindre vanskeligheter med å trekke ut fire søknader for innvilgelse av den samlede søkermasse.

Bevillingsperioden ble innledet med vedtak av edruskapspolitisk handlingsplan. Denne signaliserte en restriktiv bevillingsprofil. Administrasjonen har etterfulgt målsettinger innenfor edruskap gjennom saksfremlegg. Vedtaksprosessens organisering gjorde de politiske myndigheter til sentrale aktører. Gjennom den politiske behandlingen ble grunnlaget for beslutningene dannet.



De politiske myndigheter har gjennom behandlingen av skjenkebevillingssøknadene tilkjennegjort ulike oppfatninger av hvordan bevillingssaken skulle defineres. Dette har medført at man ikke kunne finne en felles avgrensning av hva som kunne betraktes som relevante hensyn for beslutningsgrunnlaget. Man så derfor variasjon i forhold til hva representantene valgte å vektlegge når søknadene ble vurdert og behandlet.



Skjenkebevillingssøknadene ble vurdert ulikt blant representantene. Beslutningsprosessen har i mindre grad bidratt til en mere enhetlig forståelse av hva bevillingssaken skal være i kommunen. Utvalgenes behandling kan betraktes som en understrekning av hvilke uenigheter og konflikter man finner innenfor edruskap.

Defineres bevillingssaken som et prinsipielt spørsmål, styrkes interessehevdingshypotesen. Man vil støtte eller avvise innvilgelse av søknader med partipolitisk begrunnelse. Liberale representanter støttet søknadene fordi skjenkebevilling burde være lett å få, men like lett og miste. Restriktive representanter gikk i mot innvilgelse av søknader og la retningslinjer i handlingsplanen til grunn.

Defineres bevillingssaken som et avveiningsspørsmål, styrkes deliberasjonshypotesen. Bare på grunnlag av rasjonelle avveielser mellom flere hensyn og mål, kan beslutningsgrunnlaget etableres. Vi har sett at en opprettholdelse av «tak»-ordningen der kun 4 søknader tillates innvilget i perioden, ble vanskelig. Handlingsplanen ble for rigid og tok ikke høyde for å se bevillingspolitikken i en større sammenheng.

Når flere hensyn ble avveiet mot hverandre, kom representanter frem til at «tak»-ordningen ikke kunne opprettholdes. Aspekt som rettferdighet, likebehandling og mangfoldighet ble viktigere å opprettholde, enn slavisk håndhevelse av handlingsplanen.

Betraktes bevillingssaken som situasjonsbetinget, styrkes hypotesen om situasjonsfortokning. Sentrale aktører i omgivelsene har fått innpass i beslutningssituasjonen. For det første; bevillingssøkernes påstand om usaklig forskjellsbehandling. Etter advokat var satt på saken, ble søknadene innvilget. For det andre; bransjesammeslutningens leder sitt avisinnlegg. Hans påstander om unødig press mot eksisterende næring, kan ha påvirket til hovedutvalgets holdning om å ikke innvilge flere søknader.

5.4.2 Manglende kommunal praksis

Bevillings- og kontrollutvalget, hovedutvalget og formannskapet har behandlet de samme skjenkebevillingssøknadene. Allikevel har utvalgene lagt til grunn forskjellige vurderinger av hvordan søknadene skal håndteres og defineres. Og hva som skal gjelde som styringsredskap og lagt til grunn ulik argumentasjon. Forenkler man den politiske

behandlingen i en oversiktstabell basert på observasjonsdata, fremkommer utvalgenes problemdefinering og perspektivenes relevans som følger:

	Problemdefinering	Perspektiv
Bevillings- og kontrollutvalget	helhetlig prinsipiell	deliberasjon interessehevding
Hovedutvalget	prinsipiell	interessehevding situasjonsbestemt
Formannskapet	Prinsipiell	interessehevding situasjonsbestemt

Utvalgenes utforming av bevillingspolitikken har ikke vært konsekvent. En kronologisk gjennomgang av hendelser i forbindelse med behandling av skjenkebevillingssøknader siden handlingsplanen ble vedtatt, vil synliggjøre kommunens manglende praksis i bevillingssaker. Mulighetene for at andre faktorer også legger premiss for bevillingspolitikken, kan i så måte lett få innpass.

Vår -92:

Edruskapspolitisk handlingsplan vedtatt i Tromsø kommunestyre, der 67 av 69 representanter støttet vedtaket. Det ble vedtatt at bevillingspolitikken skulle utformes som følger:

«Det settes en fast øvre grense («tak») for antallet nye skjenkebevillinger som kan innvilges i perioden. Dette maksimale antall er antall eksisterende bevillinger pr. 01.04.92 med et tillegg på 4 udisponerte bevillinger til bruk i bevillingsperioden. Kvoten fordeles med 2 i første halvdel og 2 i siste halvdel av perioden.

Innenfor kvoten skal nye bevillinger bare gis til spisesteder. Tak-ordningen gjelder innenfor sentrumstriangelen.»

Høst -92:

Administrasjonen anbefaler søknaden fra Cafe Brænderiet imøtekommet, med referanse til «tak»-ordningen.

Kommunestyret innvilger denne søknaden.

Høst -93:

Administrasjonen anbefaler at kun to av de ni foreliggende søknadene om nye skjenkebevilling blir innvilget.

Kommunestyret innvilger fem av søknadene, alle til spisesteder.

Vår -94:

Administrasjonen anbefaler at de to foreliggende søknadene ikke innvilges, på grunnlag av retningslinjer i edruskapspolitisk handlingsplan.

Bevillings- og kontrollutvalget anbefaler søknadene innvilget.

Hovedutvalget anbefaler søknadene innvilget.

Formannskapet avviser søknadene av samme begrunnelse som administrasjonen.

Høst -94:

Administrasjonen anbefaler at to av de ti foreliggende søknadene bli innvilget, fordi disse ikke vil utgjøre en tilvekst av skjenkesteder i sentrum.

Bevillings- og kontrollutvalget anbefaler sju søknader innvilget.

Hovedutvalget anbefaler to søknader innvilget, i tråd med administrasjonen

Formannskapet innvilger fem av disse søknadene.

Det ble innført en begrensning for antall nyetableringer. Dette kan kommunen fritt gjøre.

Med denne ordningen ble ikke opprettholdt. I 1992 blir det innvilget en søknad og i 1993 blir det innvilget fem nye bevillinger. «Tak»-ordningen kunne derfor betraktes som opphevet. Våren -94 blir søknadene avvist, med den begrunnelse at kommunen hadde en «tak»-ordning og at den fortsatt stod ved lag. Endelig høsten -94 ble fem nye søknader innvilget. «Tak»-ordningen ble i denne bevillingsrunden ikke tatt i etterretning.

Når kommunen ikke har en etablert praksis i bevillingssaker, kan man anta at hendelser utenfor beslutningsarenaen, som avisoppslag om bransjens rammebetingelser og henvendelse fra bevillingssøkers advokat, lett kan påvirke politikktutforming. I tillegg at partiene stiller sine representanter fritt i bevillingssaker. Illustrasjonen nedenfor kan synliggjøre den ulike praksis som legges til grunn når bevillingspolitikken utformes.

	Liberal praksis	Restriktiv praksis
vår -94	bevillings- og kontroll utvalget hovedutvalget	 formannskapet
høst -94	bevillings- og kontroll utvalget formannskapet	 hovedutvalget

Bevillings- og kontrollutvalget var eneste utvalg som hadde opptrådt konsekvent. I begge bevillingsrundene har utvalget lagt seg på en liberal bevillingsprofil. Hovedutvalget og formannskapet har vekslet mellom en restriktiv og en liberal bevillingsprofil. Det er dermed lite som kunne indikere at det forelå noen faste regler eller rutiner for hvordan bevillingspolitikken skulle utformes og iverksettes. Å forklare avviket fra edrusskapspolitisk handlingsplan som resultat av normer og rutiner i organisasjonen, har dermed ingen forklaringskraft. Innenfor perspektivet antar man at bevillingspolitikken ville filtreres gjennom etablerte normer og rutiner før den ble iverksatt. Det ville dermed være normer og rutiner for handling som påvirket politikktutformingens slik at et avvik ble etablert.

Vedtaksprosessen impliserte bestemte utvalg som skulle behandle søknadene der bestemte representanter fra partiene satt. Vi har sett i debatten at det knyttes flere tolkninger til kommunestyrevedtaket som omhandler en begrensning for nyetableringer. Enkeltsøknadene ble ikke debattert hverken i hovedutvalget eller i formannskapet.

Det er mulig dette skjedde nettopp fordi man manglet en stabil kommunal praksis i slike saker. Sjansene for at ytre begivenheter og hendelser kan «snike» seg inn som påvirkningsfaktorer, kan dermed være til stede. Vedtaksprosessens organisering med

mange impliserte utvalg og deltakere, kan i så måte gi åpning for alternative påvirkninger.

Iverksetting av bevillingspolitikken i Tromsø kommune impliserte åtte parti med til sammen 35 representanter. Dette kunne gjøre beslutningsprosessen kompleks, fordi man ikke hadde stabile deltakere. Bevillings- og kontrollutvalget behandlet kun bevillingssaker, mens hovedutvalget og formannskapet behandlet en mengde saker. Også sammensetningen er ulik. I bevillings- og kontrollutvalget hadde hvert parti en representant hver. I hovedutvalget og i formannskapet var den partipolitiske representasjon fordelt ut fra oppslutning.

Når deltakelsen av representanter blir ustabil og uenighet om hva som skal danne beslutningsgrunnlaget, vil iverksettingen av bevillingspolitikken kunne få et tilfeldig preg. Begivenheter utenfor beslutningsarenaen kunne påvirket politikernes vurderinger og beslutningsresultat. Kommunens manglende praksis i slike saker la grunnlag for ulike defineringer og oppfatninger om spørsmål knyttet til bevillingssaken. For det første uenighet om hvilke retningslinjer som skulle gjelde. For det andre hvordan målsettingene innenfor edruskapspolitikken skulle avveies i forhold til andre mål.

5.4.3 Kan det trekkes noen slutninger?

Når skjenkebevillingssøknader behandles, synliggjøres ulike oppfatninger av hvordan retningslinjer i handlingsplanen skal håndheves. På den ene siden en restriktiv tolkning, der planen skal følges opp bokstavig. På den andre siden en liberal tolkning, der handlingsplanen oppfattes som for rigid og lite egnet som styringsredskap. Disse to alternative tolkninger av handlingsplanen, danner grunnlaget for representantenes definering av bevillingssaken. På den ene siden en prinsipiell vurdering, der bevillingspolitikken i størst mulig grad skal stemme med intensjonen i handlingsplanen. På den andre siden en vurdering der bevillingspolitikken settes i en større sammenheng.

Når det gjelder beslutningsgrunnlaget, har representantene full anledning til å vektlegge det de synes er relevant. Alle står fritt med hensyn til mandat. Forutsigbarheten svekkes i så måte. Det er ikke gitt hvilket beslutningsresultat den politiske behandlingen vil ende opp med. Manglende kommunal praksis i bevillingssaker og uenighet knyttet til hvilket

kommunestyrevedtak som skal være retningsgivende, kan gjøre iverksettingen tilfeldig og vilkårlig.

H, AP og FrP hevdet at kommunestyrevedtaket fra -93, der en «takluke» for spisesteder ble etablert, resulterte i at «tak»-ordningen ikke lengre gjaldt for spisesteder. SV, KrF, SP, V og RV henvend på den andre siden at det ikke var fattet et formelt vedtak i kommunestyret om å fjerne «tak»-ordningen, så skulle ordningen gjelde også for spisesteder. Denne konflikterende oppfatningen av retningslinjer for styring, gikk igjen i alle utvalg. Noe forsøk på enighetsetablering rundt dette stridsspørsmål, har man imidlertid ikke sett.

Gjennomgangen har vist at bevillingspolitikken iverksettes med trekk av interessehevding blant representantene, deliberasjon mellom flere hensyn og tolkninger av situasjonsbestemte hendelser. Perspektivene har kunnet sette søkelys på forhold i iverksettingsfasen. Dermed også gitt ulike forklaringer på hvorfor bevillingspolitikken ikke samsvarer med intensjonen i handlingsplanen.

De valgte perspektiv kunne derfor betraktes som adekvate, fordi dette sett av analyseredskap har «åpnet dørene» og fanget opp bestemte forhold som påvirket behandling av skjenkebevillingssøknader og iverksetting. På grunnlag av perspektivenes forklaringskraft har man kunne si noe om hvilke faktorer som har påvirket iverksettingsfasen. På grunnlag av slike funn, vil det være mulig å trekke noen generelle slutninger. Det skal jeg forsøke å si noe mere om i neste kapittel.

6. KAPITTEL

HVA SKAL PLANLEGGING VÆRE FOR POLITIKERNE?

6.1 AVGRENSNINGSPROBLEMER

6.1.1 Forventning om samsvar mellom plan og politikk

Innledningsvis ble følgende spørsmål stilt: Hva forklarer avviket fra edruskapspolitisk handlingsplan? Hvorfor er det ikke samsvar mellom den planlagte og den faktiske bevillingspolitikk? Spørsmålsstillingen var forankret i en forventning om at edruskapspolitisk handlingsplan ville bli fulgt opp av politikerne i iverksettingsfasen. Når forventningen ikke ble innfridd, ble søkelyset rettet mot edruskapspolitisk handlingsplan og edruskapspolitiske målsettinger. Man antok at hvis målsettingene var uklart definert, ville retningslinjene i handlingsplanen være uklare.

Edruskapspolitisk handlingsplan var utarbeidet etter retningslinjer fra politiske myndigheter. På grunnlag av en politisk tilslutning til nasjonale og internasjonale målsettinger om å redusere det samlede alkoholforbruk, ble handlingsplanen utarbeidet. Den ble formulert restriktivt, slik at den lokale bevillingspolitikk kunne bidra til reduksjon av alkoholforbruk. Det var dermed de politiske myndigheter som definerte edruskapspolitisk handlingsplan som relevant beslutningsgrunnlag når skjenkebevillinger skulle behandles. Administrasjonen har etterfulgt de politiske signal og fremmet saksfremlegg med restriktiv edruskapspolitisk begrunnelse.

I Tromsø kommune har man kunnet iverksette bevillingspolitikken, slik at intensjonene fra handlingsplanen ble realisert. Med begrunnelse om etablering av «tak»-ordning har

man kunnet avvise alle nye skjenkebevillingssøknader og kun innvilget 4 slik man hadde planlagt. Med utgangspunkt i edruskapspolitisk handlingsplan, hadde kommunen full rett til å håndheve de restriktive retningslinjene.

Administrasjonen har konsekvent fremholdt edruskapspolitisk handlingsplan som beslutningsgrunnlag. Begrunnelsen for å innvilge eventuelt å avvise søknader, ble forankret i det overordnede styringsredskapet innenfor edruskapspolitikken, som var edruskapspolitisk handlingsplan. En rimelig antakelse var derfor at hvis bevillingspolitikken ble administrativt iverksatt, ville målsettingene innenfor edruskapspolitikken blitt realisert.

Man ville for det første ha etablert forutsigbarhet med hensyn til iverksettingen av bevillingspolitikken. Administrasjonens rolle var å opptre lojalt i forhold til politisk vedtatte målsettinger (Weber 1982:107). Et politisk vedtatt handlingsplan som tillater fire nye bevillinger, ville gjennom administrativ iverksetting blitt realisert. Dernest ville påstander og spekulasjoner om usaklig forskjellsbehandling av de forskjellige søknadene bli grunnløs. Dette fordi administrative hensyn knyttes til rettssikkerhet, nøytralitet og likebehandling (Lægreid & Olsen 1987). Hvilke søknader som ble innvilget ville derfor blir begrunnet i overordnet styringsredskap innenfor bevillingspolitikken.

6.1.2 Politisk og administrativ logikk

Men bevillingssaker avgjøres ikke i administrasjonen. Søknader om nye skjenkebevillinger skulle behandles i politiske organ på grunnlag av administrative saksfremlegg. Det politiske bildet av bevillingssaken har vist seg å være ulik administrativ vurdering. Vi har sett at når politiske organ vurderte bevillingssaken, ble dette gjort i forhold til rettferdighetshensyn, likebehandling og helhetsvurderinger. Bevillingspolitikken har i stor grad blir utformet slik at Tromsø's egenart og særpreg «matcher» politikktutformingene. Dette på bekostning av samsvar mellom handlingsplan og faktisk iverksetting av bevillingspolitikk.

For politiske myndigheter har bevillingssaken derfor vært vanskelig å avgrense til kun å gjelde forholdet mellom bevillingssøker og edruskapspolitisk handlingsplan. For det første vil den enkelte skjenkebevilling vil berøre flere parter. I første rekke arbeidsplasser, men også mangfoldighet i forhold til restauranttilbud. De politisk fremsatte argumenter for en avvikende bevillingspolitikk, har blitt begrunnet i forhold til helhetshensyn, ikke bare

edruskapspolitisk. Oversikten nedenfor viser at bevillingspolitikken ikke alene begrunnes med utgangspunkt i handlingsplanen.

<i>Bevillingsrunde</i>	<i>Fulgt handlingsplanen</i>	<i>Andre begrunnelser</i>
Høst -92	x	
Vår -93		x
Vår -94	x	
Høst -94		x

Høsten -92 var begrunnelsen av kommunestyrets vedtak knyttet til retningslinjer i edruskapspolitisk handlingsplan. Våren -93 var begrunnelsen en annen. Da ble flere skjenkebevillinger innvilget enn «tak»-ordningen tillot. Høsten -94 ble søknadene avvist med begrunnelse av «tak»-ordning. Til slutt høsten -94 da fem nye søknader ble innvilget.

Den bevillingspolitiske intensjon kan illustreres slik:

Politiske myndigheter ønsker restriktiv bevillingspolitikk	edruskapspolitisk handlingsplan vedtas	handlingsplanen setter standard for legitime argument	bevillingspolitikken blir iverksatt lik intensjonen i planen
--	--	---	--

→

→

→

Når bevillingspolitikken ble gjort til gjenstand for en politisk debatt i iverksettingsfasen, ville det være store muligheter for at politikerne forsøkte å se bevillingspolitiske målsettinger i lys av andre målsettinger kommunen har satt seg. Spesielt skulle man forvente at dette ville skje i politiske utvalg som hovedutvalget og formannskapet, som behandlet flere og sammensatte saker, ikke bare bevillingspolitikk.

Dette har imidlertid ikke skjedd. Den politiske behandlingen i de tre impliserte utvalg, har ikke skjedd slik man kunne forvente. Der man kunne forvente at bevillingssaken ble debattert, har liten debatt funnet sted. Der man derimot ville forvente at debatten ville dreie seg om edruskapspolitiske spørsmål alene, har skjenkebevillingssøknadene skapt stor debatt.

6.1.3 Deliberasjon bak lukkede dører

I bevillings- og kontrollutvalget skulle man forvente at politikerne i størst grad ville holdt seg til handlingsplanen, fordi dette er et utvalg som har ansvaret for de edruskapspolitiske målsettingene. I bevillings- og kontrollutvalget ble det imidlertid argumentert for en mere liberal bevillingspolitikk enn det handlingsplanen intenderte. Dette kan henge sammen med at utvalget hadde bedre tid til behandlingen av bevillingssakene. Bevillings- og kontrollutvalget håndterte kun spørsmål i sammenheng med skjenkebevillingssøknadene.

Utvalget var sammensatt av en representant fra hvert parti. Disse kjente også godt til hverandre. Det ble dermed lettere å betrakte hverandre som medmennesker og medborgere, i motsetning til tradisjonelle betraktninger som partipolitiske motstandere. Slik sammensetning i et lukket utvalg og rikelig med tid til bevillingssaken, kan fremme deliberativ argumentasjon.

I lukket møte har søknader om nye skjenkebevillinger til spisesteder konsekvent blitt innvilget. Slik har avgjørelsene kommet i stand:

Handlingsplanen skal ikke determinere politikkutforming	Andre hensyn mere viktig i forhold til bevillingspolitikken	Ulike mål avveies og sees i forhold til hverandre	Edruskapspolitisk handlingsplan taper terreng og andre hensyn veier tyngst
→	→	→	

I hovedutvalget og i formannskapet ble det i mindre grad invitert til debatt av bevillingssaken. For det første var det lange sakslister i hovedutvalget og i formannskapet. For det andre var bevillingssaken plassert mot slutten av sakslisten. Når politikerne kom til skjenkebevillingssøknadene, viste de liten vilje til debatt. De som tok ordet, var i størst grad opptatt av å opprettholde en restriktiv bevillingsprofil. Argumentasjonen kunne spores tilbake til retningslinjene i edruskapspolitisk handlingsplan.

Representantene i hovedutvalget og formannskapet som var uenig i denne vurderingen av bevillingssøknadene, deltok i mindre grad. Kun FrP fremsatte motargumenter. Det var etter votering over administrasjonens innstilling, at representantenes ulike meninger fremkom. At hovedutvalget og formannskapet oppviste liten vilje til å frembringe

inn i en edruskapspolitisk ramme. Den brede debatt og argumentasjon uteble. Behandlingen i disse utvalgene fremstod heller som en understrekning av eksisterende konfliktlinjer. De som støttet opp om den restriktive bevillingsprofil, argumenterte for det. De med annet standpunkt tok sjelden ordet i debatten.

6.2 HVA SKAL PLANLEGGING VÆRE?

6.2.1 To ytterpunkt

Case-studien av bevillingspolitikken i Tromsø kommune har avdekket et viktig poeng knyttet til hvilket redskap planlegging skal være for politikerne i deres beslutningsfase. Her kan man tenke seg to ytterpunkter. På den ene siden en rigid oppfatning. Her vil handlingsplanen determinere politikkkutforming og minske det politiske handlingsrommet. Med utgangspunkt i handlingsplanens definering av bevillingspolitikken, vil skjenkebevillingssøknadene vurderes restriktivt.

Den politiske behandlingen vil være mindre viktig innenfor en rigid tolkning av hva handlingsplaner skal være. Administrativ vurdering av bevillingssaken, vil legge premissene for hvilket utfall beslutningene får. Iverksetting av politikk vil dermed bli lik intensjonen i handlingsplanen. Politiske myndigheter vil her bli mindre synlig og mindre sentral i forhold til politikkkutforming og iverksetting. Hvilke mål som søkes realisert og hvilken argumentasjon som legges til grunn, vil være styrt av intensjonen i handlingsplanen.

På den andre siden finnes en mere løs oppfatning av hvilket redskap planlegging skal være for politikerne i beslutningsfasen. Handlingsplanen vil her oppfattes som retningsgivende, men ikke determinerende. Man vil ikke oppfatte handlingsplanen som tvangstrøye, som minsker det politiske handlingsrom. Den politiske iverksettingen, vil muliggjøre korrigering og endring i forhold til handlingsbetingelser. Hvis retningslinjene i handlingsplanen blir for snevre, kan politikeren «legge om kursen».

Når handlingsplaner oppfattes som retningsgivende og ikke determinerende, blir politikerne viktige for iverksettingen. Når politikerne blir de viktigste deltakerne, kan bevillingspolitikken justeres og korrigeres underveis i forhold til øvrige mål i kommunen.

Man tillater dermed at premisser fra andre politikkområder trekkes med i beslutningsfasen. I stedetfor å se bevillingspolitikken som et spørsmål om forholdet mellom den enkelte skjenkebevilling og edruskapspolitiske målsettinger, settes bevillingspolitikken inn i en større sammenheng og vurderes helhetlig.

En helhetlig vurdering av bevillingssaken der flere hensyn avveies, vil gjøre iverksettingen mindre forutsigbar. Det vil ikke være gitt hvilke hensyn som vil veie tyngst når den enkelte skjenkebevillingssøknad vurderes. Man kan derfor i liten grad predikere hvorvidt den ene eller den andre søknaden vil bli innvilget. Derimot vil man kunne forutsette at søknadene vil bli vurdert i forhold til flere mål og interesser.

Forskjellige argument har vært fremsatt gjennom den politiske behandlingen av bevillingssaken. Måten det argumenteres på har klar sammenheng med hvilken oppfatning man har av planlegging som redskap i beslutningsfasen. Det har blitt argumentert for en opprettholdelse av handlingsplanens intensjon og håndhevelse av ordningen med «tak» for antall nyetableringer. Av representanter har handlingsplanen også blitt definert som eneste gyldige styringsredskap i bevillingssaker.

Det politiske handlingsrommet vil her kunne betraktes som begrenset, fordi det ikke tillates vurderinger utenfor den edruskapspolitiske ramme. Man har vært opptatt av den overordnede styringen av bevillingspolitikken, ikke den enkelte søknad. Med edruskapspolitisk begrunnelse har representanter prinsipielt gått imot innvilgelse av søknader om nye skjenkebevilling.

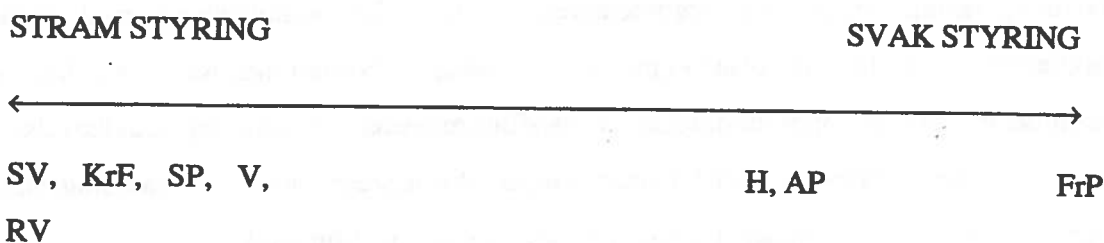
I debatten av bevillingssaken, har også argumenter imot handlingsplanens retningslinjer blitt fremsatt. Representanter har hevdet at handlingsplanen var for rigid og dermed lite egnet som styringsredskap for bevillingssaker. At handlingsplanen ikke må oppfattes som en tvangstrøye, er også hevdet. Argumentasjonen for å innvilge flere søknader enn planlagt, har tatt utgangspunkt i helhetsvurderinger.

En liberal bevillingspolitik har for det første vært påvirket av rettferdighetsaspektet. Politikerne har i mindre grad vært villige til å sette den ene søknaden opp mot den andre. De har gjort det klart at de ikke ville skille det ene spisestedet fra det andre. Gjennom overveielser har de kommet frem til at man enten måtte innvilge alle søknadene eller avvise alle. Når skjenkebevillingssøknadene så ble vurdert i forhold til hvor skjenkestedet

var plassert, hvem som var bevilningssøker og hva skjenkestedet kunne bidra med i forhold til arbeidsplasser, kunne ikke søknadene avvises.

Den politiske behandlingen av skjenkebevilningssøknadene har gitt en pekepinne på hvordan de enkelte parti oppfatter planlegging som redskap når beslutninger skal fattes. Argumentasjonen fremsatt i bevillings- og kontrollutvalget, hovedutvalget og formannskapet, danner grunnlaget for hvordan det enkelte parti oppfatter handlingsplan som redskap i iverksettingsfasen. På den ene siden en rigid oppfatning av handlingsplanen, som fordrer stram styring av iverksettingen. På den andre siden en retningsgivende oppfatning, som fordrer svakere styring.

Handlingsplanen betydning for iverksettingsfasen:



Representanter fra SV, FrF, SP, V og RV har vært opptatt av å opprettholde en restriktiv bevillingspolitikk, i tråd med retningslinjene i edruskapspolitisk handlingsplan. De har derfor i mindre grad vært opptatt av den enkelte søknad om ny skjenkebevilling, heller den overordnede styring av bevillingspolitikken. H og AP har imidlertid betraktet søknadene individuelt og latt premiss fra andre politikkområder få plass i beslutningsgrunnlaget. FrP har gjennom behandlingen tatt avstand fra edruskapspolitisk handlingsplan.

6.2.2 Beslutnings- eller prosessorientering

De to skisserte oppfatningene av hvilket redskap planlegging skal være for politikerne i iverksettingsfasen, kan plasseres innenfor kategoriene beslutnings- og prosessorientert iverksetting av politikk. Innenfor en beslutningsorientert iverksetting av bevillingspolitikken, ville den sentrale forutsetning for vellykket iverksetting være sentral styring. Vellykketheten måles i hvor samsvarende de opprinnelige mål var med de lokale foranstaltninger.

Man kunne betrakte edruskapspolitisk handlingsplan som det autoritative vedtak. Derfor ville man fokusere på selve innholdet av de formelle vedtak som angikk bevilningssaken.

Den lokale bevillingspolitikk ville ansees som vellykket, hvis retningslinjene i edruskapspolitisk handlingsplan var blitt fulgt opp. Disse retningslinjene ville bidra til at overordnet målsetting innenfor edruskap, som var å redusere det samlede alkoholforbruk, kunne blitt realisert.

Administrasjonen blir derfor sentral. Beslutningsorientert iverksetting betrakter de administrative prosesser som arena for iverksettingen (Kjellberg & Reitan 1994). Man ville betrakte avgjørelser innenfor bevillingspolitikken som standardiseringstiltak. Her ville ikke de enkelte skjenkebevillingssøknader vurderes individuelt. Med utgangspunkt i definerte kriterier nedfelt i edruskapspolitisk handlingsplan, ville skjenkebevillingssøknader avgjøres slik at effektiv offentlig styring ble oppnådd.

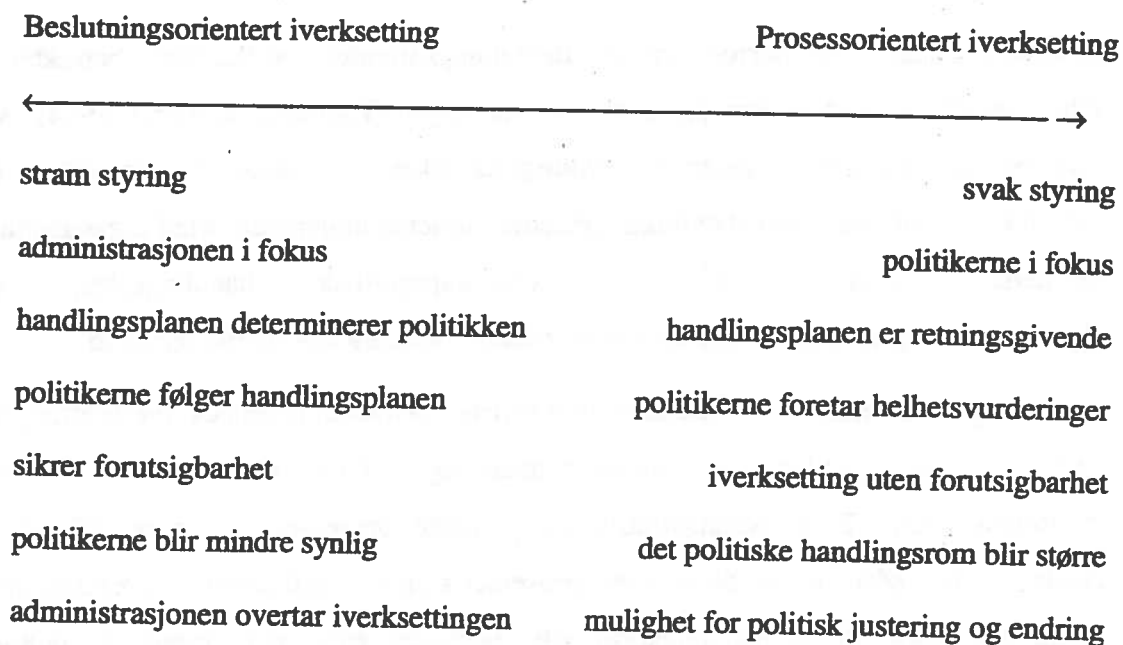
Innenfor prosessorientert iverksetting, ville styringselementet nedtones. Iverksetting ville mere betraktes som tilpasning gjennom forhandling og kompromissløsninger (Kjellberg & Reitan 1994). Både administrative og politiske prosesser ville være viktige for iverksettingen. Men det var de politiske prosesser som var reell arena for iverksetting. Å vedta edruskapspolitisk handlingsplan ville betraktes som underordnet de politiske prosesser som i forbindelse med enkeltvedtak i bevillingspolitikken ville gjøre seg gjeldende.

Bevillingspolitikken ville ikke bli utformet og iverksatt på grunnlag av administrative vurderinger, men gjennom politiske prosesser. Det politiske handlingsrom ville derfor innenfor prosessorientering ha sentral betydning.

Det finnes klare paralleller mellom beslutningsorientert iverksetting og stram planstyring av den politiske iverksettingen. Begge drar veksler på administrativ kompetanse og fordrer sterk styring. Klare paralleller finnes også mellom prosessorientert iverksetting og svak planstyring av politisk iverksetting. Styringselementet vil nedtones, til fordel for stort politisk handlingsrom som muliggjorde endringer i handlingsbetingelsene. Handlingsplanen skulle angi retning, mens den politisk behandling underveis kunne virke korrigerende i forhold til intensjonen om en restriktiv bevillingspolitikk.

Det vil derfor være en nøye sammenheng mellom beslutnings- og prosessorientering i forhold til iverksetting og hvordan handlingsplaner oppfattes og defineres av politikerne i iverksettingsfasen. Oversikten nedenfor forsøker å synliggjøre de største forskjellene.

Planlegging og politikk



Oversikten viser to ulike oppfatninger av hvilket verktøy edruskapspolitisk handlingsplan skal være for politikkerne i iverksettingsfasen. Hvis man mener iverksettingen av bevillingspolitikken skal underlegges stram styring, vil handlingsplanen bli sentral som styringsredskap. Hvis man derimot mener iverksettingsfasen i mindre grad skal undergis planstyring, vil helhetsvurderinger og evne til å se bevillingssaken i en større sammenheng bli viktig. Hvilken oppfatning representanter i vedtaksprosessen har av dette spørsmål, vil avgjøre hvordan de argumenterer og iverksetter bevillingspolitikken.

Min problemstilling om hvorfor bevillingspolitikken avviker fra intensjonen i edruskapspolitisk handlingsplan, må derfor forklares med disse to alternative oppfatningene av hvilket redskap planlegging skal være for politikkerne i iverksettingsfasen.

LITTERATURLISTE

Allison G.T. (1971):

Essence og Decisions, Explaining the Cuban Missile Crisis,
Little, Brown and Company

Christensen T. (1991):

Virksomhetsplanning, Myteskaping eller instrumentell problemløsning? Tano

Cyert R.M & March J.G. (1963):

A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall

Eriksen E.O. (1993):

Den offentlige dimensjonen. Verdier og styring i offentlig sektor. Tano

Eriksen E.O. (1993 a):

Grenser for staten? Universitetsforlaget

Eriksen E.O. (19330):

Offentlig politikk - fra konsensus til modus vivendi?, LOS-senter notat, Bergen

Fevolden T, Hagen T.P & Sørensen R. (1994):

Kommunal organisering, Styring, effektivitet og demokrati, Tano

Hellevik O. (1980):

Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap, Universitetsforlaget

Holme I.&Solvang B. (1991):

Metodevalg og metodebruk, Tano

Jenssen S. (1995):

Hierarki, spill eller deliberasjon? Mot nye former for samhandling mellom staten og kommunene? i E.O.Eriksen (red): Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis, Oslo Tano

Kjellberg F.&Reitan M (1994):

Studiet av offentlig politikk. En innføring, Tano

- Lægheid P.& Olsen J.P. (1987):**
Byråkrati og beslutninger, Universitetsforlaget
- March J.& Olsen J.P. (1979):**
Ambiguity and Choice in Organizations, Bergen Universitetsforlaget
- March J.& Olsen J.P. (1989):**
Rediscovering Institutions, The organizational Basis of Politics, Free Press
- March J.& Simon H. (1958):**
Organizations, New York: Wiley
- Offerdal A. (1992):**
Den politiske kommunen, Det norske samlaget
- Olsen J.P. (1989):**
Petroleum og politikk, Tano Oslo
- Røvik K.A. (1992):**
Den «syke» stat, Myter og moter i omstillingsarbeidet Universitetsforlaget
- Scott W.R. (1987):**
Organizations Rational, Natural and Open System, Prentice Hall International Edition
- Selznick P. (1984):**
Leadership in Administration, University of California Press, Berkley, Los Angeles, London
- Thuen T. (1978):**
"Politikk og planlegging - en problemfylt relasjon" i Thuen&Wadel (red.): Lokale samfunn og offentlig planlegging, Universitetsforlaget
- Thuen&Wadel (1978):**
«Muligheter og begrensninger i planlegging for lokale samfunn» i Thuen&Wadel (red): Lokale samfunn og offentlig planlegging, Universitetsforlaget

Weber M. (1982):

Makt og byråkrati, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo

Weigård J. (1989):

"Grenser for administrasjonen" Hovedoppgave UiTø:ISV

Edruskapspolitisk handlingsplan for Tromsø kommune, Perioden 1992-1996

Strategisk næringsplan for Tromsø kommune, JUNI 1992

