

Veien til en smidigere brukerreise for forvaltningen og næringslivet – Helsedirektoratets utredning på alkoholområdet

Først publisert: 25. april 2025

Siste faglige endring: 25. april 2025

Innhold

1. Sammendrag	3
2. Bakgrunn for utredningen	6
3. Strategisk forankring og IT- politiske føringer	19
4. Metodisk tilnærming	24
5. Kunnskapsgrunnlag og innsiktsarbeid	28
6. Pågående utviklingsarbeid på statlig og kommunalt nivå ...	39
7. Analyse og anbefalinger for det videre arbeidet	42
8. Veien videre	58
9. Vedlegg	60

Sammendrag

I april 2024 startet Helsedirektoratet et utredningsarbeid om bevillinger og registreringer på alkoholområdet. Forvaltningen av alkoholbevillinger/-registreringer er regulert av alkoholloven, serveringsloven og særavgiftsforskriften, noe som skaper høy kompleksitet for både næringslivet/søkere, og bevillings- og registreringsmyndighetene. Tittelen på utredningen er derfor *Veien til en smidigere brukerreise for forvaltningen og næringslivet – Helsedirektoratets utredning på alkoholområdet*.

Målet med utredningsarbeidet har vært todelt:

- *Identifisere tiltak* som kan bidra til bedre etterlevelse av lover og regelverk, og til at de overordnede målene om brukerorienterte, sammenhengende tjenester, "Kun én gang-prinsippet" for deling og gjenbruk av data, forenkling og forbedring for næringslivet og en effektiv saksbehandling med god kvalitet i forvaltningen, blir realisert.
- Beskrive et *helhetlig, omforent kunnskapsgrunnlag*, som kan bidra til at de beste forslagene til tiltak kan prioriteres, finansieres og gjennomføres.

Hva er problemet for næringslivet og forvaltningen?

Vi har hatt en prosessstiltærming, kartlagt saksbehandlingsprosessene og kommet frem til fire behov og problemområder brukerne opplever i søknadsprosessen frem til vedtak er fattet og bevilling registrert:

1. *Behov for enkel og brukervennlig søknadsprosess for komplett søknad*
 - Problem: Manglende klarhet, kommunikasjon og samhandling i søknadsprosessen fører til ineffektivitet og forsinkelser for både søkere og saksbehandlere.
2. *Behov for effektiv innhenting og riktig vurdering av høringsuttalelser*
 - Problem: Manglende standardisering, samarbeid og effektive systemer i høringsprosessen fører til manuelle prosesser, forsinkelser og uklarheter i høringsuttalelser, noe som kompliserer saksbehandlingen og skaper ineffektivitet.
3. *Behov for enkel og effektiv registrering av bevillinger i TBR uten dobbeltarbeid*
 - Problem: Vi har ikke en nasjonal oversikt over alkoholbevillinger som kan brukes i forvaltningens tilsynsarbeid og sikre lovlig og ansvarlig omsetning av alkoholholdig drikk.
4. *Behov for effektiv saksbehandling med høy kvalitet*
 - Problem: Mangel på prosess- og beslutningsstøtte. Manuelle prosesser og ad-hoc løsninger i saksbehandlingen skaper ineffektivitet og risiko for feil.

Hva er årsakene til problemet?

I arbeidet har vi avdekket at årsakene til de fleste utfordringene er knyttet til regelverk, organisasjon, prosesser, informasjon og teknologi:

- **Regelverket** er komplisert, utdatert og ikke harmonisert på tvers. Kompleksiteten i regelverket skaper usikkerhet for næringslivet, varierende praksis i kommunene og uforutsigbare saksbehandlingstider.
- **Organiseringen** er fragmentert på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, og det er mangelfull kompetanse hos både næringsliv og forvaltning. Varierende kompetanse og praksis mellom kommuner og mellom forvaltningsnivåer gir ulik kvalitet i saksbehandlingen.
- **Prosessene** er preget av mye manuelt og ineffektivt arbeid med ad-hoc-løsninger som bruk av Excel, e-post og Word. Saksbehandlingen krever omfattende manuelt arbeid, noe som øker risikoen for feil og forlenger saksbehandlingstiden.

- **Informasjon:** Det er gjennomgående lite datadeling og -gjenbruk i store deler av saksbehandlings-prosessene. Søknader og vedtak er i stor grad basert på manuelle dokumenter i stedet for strukturerte data, noe som gjør informasjonsutveksling tidkrevende og sårbar for feil.
- **Teknologien** er fragmentert og det er ulike løsninger på tvers av stat og kommune, og på tvers av alle kommuner. Det er mangelfull systemstøtte/prosess- og beslutningsstøtte. Fraværet av gode prosess- og beslutningsstøttesystemer gjør det utfordrende å sikre lik behandling og effektiv ressursbruk i saksbehandlingen.

Et komplisert og utdatert regelverk som er lite harmonisert og, som ikke legger til rette for digitalisering, er det vi har kalt en *rotårsak* (underliggende årsak til et problem) til mange av de andre problemene vi har avdekket. Regelverket som regulerer alkoholområdet, er forankret i tre departementsområder; Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Finansdepartementet (FIN). I tillegg berøres Justisdepartementet (JD) ved at Politiet er en obligatorisk høringsinstans.

Slik de er utformet i dag, er regelverkene til hinder for å nå **effektmålene** vi jobber mot:

- For næringslivet (søkere): Enkelt å søke om og få behandlet bevilling
- For statlig forvaltning (saksbehandlere): Effektiv saksbehandling med høy kvalitet
- For kommunal forvaltning (saksbehandlere): Effektiv saksbehandling med høy kvalitet

En viktig konklusjon i rapporten er derfor at et videre arbeid på dette området bør prioritere regelverksutvikling på tvers av sektorer.

Metodisk tilnærming

Utredningsarbeidet har vært en del av en konseptfase i Prosjektveiviseren, og vi har svart på de seks spørsmålene i Utredningsinstruksen, som skal besvares i utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak [1]. Vi har også benyttet Den triple diamanten, som er en innovativ metode for å skape felles problemforståelse og åpne mulighetsrommet på tiltakssiden på tvers av ulike interessenter [2]. I den metodiske tilnærmingen viser vi også til Cynevin-rammeverket [3], for å plassere de problemstillingene vi jobber med i en strategisk kontekst.

Forslag til tiltak – prioritert i henhold til nytte-/kostvurderinger

I innsiktsarbeidet kom det frem et stort antall forslag til tiltak som kan bidra til å dekke ulike behov og løse en del av utfordringene. Disse har vi analysert gjennom en prioriteringsmodell basert på nytte-/kost-vurderinger. De 25 forslagene til tiltak som vi anser vil ha nytte for både næringsliv og kommunal og statlig forvaltning, såkalt "trippel nytte", er inkludert i den videre analysen. I satsningen vi foreslår, er vi opptatt av å ha et målbilde på lang sikt, samtidig som vi tar ut noen gevinster på kort sikt. De 10 tiltakene vi vurderer vil ha stor og meget stor nytte og lav kost, anser vi som "lavhengende frukter", som kan settes i gang raskt, og som vil kunne gi individuelle og samfunnsmessige gevinster på kort sikt. Gevinstene i denne fasen vil særlig være knyttet til bedre kommunikasjon og veiledning mellom søkere og saksbehandlere, og på tvers av forvaltningen. Den stegvise satsningen med 25 tiltak som kan planlegges og gjennomføres i faser og over tid, vil i sum bidra til en nasjonal portal for søknader om registrering og bevilling etter alkoholloven, serveringsloven og særavgiftsforskriften, og en modulbasert prosess- og beslutningsstøtte for saksbehandling av disse søknadene.

Forslag til gjennomføringsmodell – stegvis tilnærming

Å lykkes med denne type tverrsektoriell satsning med mange ulike tiltak, er krevende. Det forutsetter først og fremst at ledere som ønsker endringer på alkoholområdet, blir enige om et felles målbilde. Videre forutsetter det at ledere og fagmiljøer blir enige om prioritering av tiltak, jobber på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, skaffer finansiering, blir enige om en gjennomføringsmodell og setter av de nødvendige personene med riktig kompetanse for å få god fremdrift i arbeidet. Digitaliseringsdirektoratet har ulike anbefalinger til måter en slik satsning kan organiseres [4]. Uavhengig av valg av gjennomføringsmodell, er det viktige suksessfaktorer for det

videre arbeidet, at den koordineringsgruppen og samarbeidet som er etablert i utredningsfasen mellom registrerings- og bevillingsmyndigheter og næringsliv, samt økosystemet med pågående utviklingsarbeid på området, finner gode måter å fortsette på. Slik kan vi sammen opprettholde det momentumet vi nå har skapt. Forankring på departementsnivå er også avgjørende for å lykkes.

Vi tror en stegvis tilnærming, hvor det kan tas ut gevinster raskt, og hvor målbildet er en nasjonal portal og modulbasert prosess- og beslutningsstøtte, vil gi en smidigere brukerreise for næringsliv og forvaltningen.

På kort sikt, og for å få gevinster av arbeidet så raskt som mulig, foreslår vi å:

1. Starte med de lavthengende fruktene
2. Videreføre koordineringsgruppen på ledernivå. Vurdere om det er andre interessenter som bør delta i koordineringsgruppen.
3. Etablere en tverrsektoriell arbeidsgruppe som speiler koordineringsgruppen, og er på fagnivå. Vurdere om det er andre interessenter som bør delta i arbeidsgruppen.

Hvem har bidratt til denne rapporten?

Prosjekteier for arbeidet har vært Helsedirektoratet ved avdeling levekår. Utredningsarbeidet har blitt gjennomført av et tverrfaglig team fra flere fagavdelinger i direktoratet. Avdelingsdirektør Øyvind Giæver har vært prosjekteier og i tillegg har følgende bidratt: Vibeke Halvorsrud Marthinsen, Helen Eriksen, Tirill Salhus Røed og Ingvild Skoglund

Aalberg Riksfjord. Elin Kristine Fjørtoft fra A-2 Norge har vært utredningsleder, Knut Ellingsen fra A-2 Norge har vært prosessdriver og Margaret Sripo Sanner fra Comte Bureau har bidratt med tjenestedesign.

I koordineringsgruppen for utredningsarbeidet, som ledes av Helsedirektoratet, har følgende deltatt: Skatteetaten (Skattedirektoratet v/juridisk avdeling og divisjon for Brukerdialog), Politiet, Statsforvalteren, Oslo kommune - Næringsetaten, Bærum kommune, Eigersund kommune, Ulstein kommune, og KS.

Vi har hatt et bredt samarbeid med både næringsliv, bransjeorganisasjoner, statlige virksomheter, høringsinstanser, KS, KS Digital og Digitaliseringsdirektoratet. Vi har også hatt dialog med et stort antall statlige og kommunale virksomheter som er i gang med utviklingsarbeid som har grensesnitt mot denneutredningen.

En stor takk til alle som på ulike måter har bidratt med tid, fagkompetanse og engasjement i arbeidet! Vi ser frem til videre samarbeid med dere i gjennomføringen av de tiltakene vi i fellesskap mener vil gi størst gevinster på kort og lang sikt - og skape en smidigere brukerreise for forvaltningen og næringslivet!

[1] [Utredningsinstruksen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

[2] [Stimulabs metode – den triple diamanten | Digdir](#)

[3] <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making>

[4] [Styre, organisere og samarbeide om sammenhengende tjenester | Digdir](#)

Bakgrunn for utredningen

Våren 2024 startet Helsedirektoratet et utredningsarbeid knyttet til saksbehandling og oppfølging av registreringer og bevilninger etter alkoholloven, serveringsloven og særavgiftsforskriften, som forvaltes av ulike sektormyndigheter. Serveringsloven og særavgiftsforskriften treffer i stor grad samme søkere/sluttbrukere som alkoholloven, og disse må derfor forholde seg til en fragmentert og kompleks forvaltning som det er svært krevende å navigere i. Vi ønsker derfor å ta utgangspunkt i brukernes behov, og hva de opplever som de største problemene når de skal søke om salgs-, skjenke-, og serveringsbevilling, tilvirkningsbevilling eller registrere seg for engrossalg - enten de er næringsdrivende eller enkeltpersoner.

Dette er Espen Eplemost

Espen og kona Ellen har nylig overtatt gården til Espens foreldre. De drømmer om å produsere eplemost og eplecider. De ser et stort potensial i å kombinere dette med gårdsturisme, der de kan tilby besøkende en autentisk opplevelse med økologisk mat, egenprodusert drikke og innsikt i produksjons-prosessen. Espen har ansvaret for å søke om nødvendige bevilninger for tilvirkning, skjenking og salg av alkohol samt matservering. Ellen fokuserer på drift og gjesteopplevelser. Sammen ønsker de å skape en bærekraftig virksomhet som tiltrekker seg både lokale kunder og turister.



Espen synes det er vanskelig å få oversikt over krav og plikter knyttet til søknadsprosessen og det er flere kompliserte regelverk han må sette seg inn i. Det er ulike søknader som må sendes til ulike offentlige virksomheter og det er mye dokumentasjon som skal legges ved søknaden. Espen opplever at det ofte er lang ventetid for å svar på søknaden.

Dette er Sara Servicetorg

Sara er saksbehandler i Eplevik kommune og har blant annet ansvar for behandling av søknader om serverings-, salgs og skjenkebevilninger. Hun ønsker en smidig og effektiv saksbehandling, men opplever ofte at søknader er ufullstendige eller feil utfylt. Sara er saksbehandler i Eplevik kommune og har blant annet ansvar for behandling av søknader om serverings-, salgs og skjenkebevilninger. Hun ønsker en smidig og effektiv saksbehandling, men opplever ofte at søknader er ufullstendige eller feil utfylt. Dette fører til ekstra arbeid, ettersom hun må kontakte søkerne for å innhente manglende informasjon og gi veiledning. I tillegg tar prosessen med å innhente hørings svar fra relevante instanser ofte for lang tid, noe som forsinker saksbehandlingen ytterligere. En av utfordringene hun står overfor, er hvordan hun skal vurdere merknadene fra høringsinstansene når hun behandler søknader. Saras mål er å gjøre søknadsprosessen enklere og mer effektiv, både for søkerne og kommunen, slik at saker kan behandles raskere og med færre feil.



Dette er Harald Helsedirektorat

Harald er saksbehandler i Helsedirektoratet og har ansvar for behandling av søknader om statlige bevillinger. Han ønsker en sømløs og effektiv saksbehandling, der automatiserte prosesser bidrar til kortere behandlingstid og reduserer ventetiden på uttalelser fra høringsinstansene. En av Haralds største frustrasjoner er saksbehandlingstiden. Han skulle ønske at søkerne hadde bedre kunnskap om hvordan man etablerer en virksomhet og om hvilke krav som stilles slik at de ikke gjør så mange feil i søknadsprosessen. Mange søkere vet også lite om hva som kreves og hvilke plikter en bevilingshaver har. For Harald er manglende systemstøtte, begrenset dialog med andre høringsinstanser og kommuner, samt lange ventetider og varierende responstid et stort frustrasjonsmoment. Dette gjør at søkere ofte tar kontakt med Harald for å spørre når bevillingen er på plass. Harald sitt mål, i likhet med Saras, er å forenkle og effektivisere saksbehandlingen, samtidig som søkerne får bedre informasjon, slik at søknadene er komplette og korrekte.



Her er dere blitt kjent med Espen Eplemost, som representerer næringslivet og enkeltpersoner, Sara Servicetorg, som representerer kommunale saksbehandlere, og Harald Helsedirektorat som representerer statlig bevilings- og registreringsmyndighet.

I det følgende går vi gjennom lover, regelverk og relevante bevilgingstyper og registreringer, for å vise kompleksiteten som både næringslivet, enkeltpersoner og forvaltningen står overfor.

Kort om gjeldende regelverk

Alkoholloven

Alkoholloven er fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet og regulerer all tilvirkning, innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk i Norge. Lovens formål er å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Som et ledd i dette sikter loven på å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer, jf. § alkoholloven § 1-1. Enkelte bestemmelser i loven har i tillegg særlige formål. Vandelskravet i alkoholloven skal blant annet også bidra til å hindre økonomisk kriminalitet og fremme rettfærdige konkurranseforhold [5].

All tilvirkning, innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk krever bevilging eller registrering etter nærmere regler i alkoholloven. Alkoholloven regulerer slik krav til bevilging for alle kommunale og statlige bevillinger. Loven og tilhørende forskrifter stiller blant annet krav til at bevilingshaver og sentrale personer i bevilgingssøkende selskap har uklanderligandel, jf. alkoholloven §§ 1-7b og 6-2 første ledd nr. 1, og at styrer og stedfortreder har kunnskap om regelverket jf. alkoholloven § 1-7c. tredje ledd. Vandelskravet i alkoholloven er noe ulikt for kommunale salgs- og skjenkebevillinger og statlige skjenkebevillinger, og for statlige tilvirkningsbevillinger, men kravet gjelder i forhold til relevant lovgivning. Dette inkluderer alkohollovgivningen, tolllovgivningen, skatte- og avgiftslovgivningen, regnskaps- og selskapslovgivningen samt næringsmiddelovgivningen. Hvilke høringsinstanser bevilingsmyndigheten innhenter uttalelser fra, vil derfor variere avhengig av hvilken bevilgingstype det søkes om.

Regelverket har også bestemmelser om aldersgrenser, salgs- og skjenketider, reklameforbud mv., samtidig som det setter krav til en forsvarlig utøvelse av bevillingen ved å pålegge bevillingshaver enkelte plikter. Alkoholregelverket inneholder etter dette et omfattende sett av regler å forholde seg til både for næringsdrivende og forvaltningen.

Serveringsloven

Serveringsloven er fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet og regulerer etablering og drift av serveringssteder [6]. Loven gjelder i hovedsak for alle serveringssteder som drives som næringsvirksomhet. Lovens formål er å sikre forsvarlig drift av serveringssteder av hensyn til næringen, gjestene og samfunnet for øvrig. Loven skal bidra til å gi serveringssteder stabile og forutsigbare rammevilkår og til å hindre illojal konkurranse.

Serveringsloven stiller krav til at serveringssteder innehar en serveringsbevilling jf. serveringsloven § 3, kunnskap om regelverket for stedets daglige leder jf. serveringsloven § 5 og uklanderligandel for bevillingshaver, stedets daglige leder og sentrale personer i bevillingssøkende selskap. Jf. serveringsloven § 6. Vandelskravet gjelder i forhold til relevante lover, inkludert straffeloven, skatte- og avgiftslovgivningen, regnskapsloven og likestillings- og diskrimineringsloven. Overtredelser av andre lover som kan være uforenlige med drift av serveringssted, kan føre til avslag.

Loven er en rettighetslov, noe som innebærer at bevilling skal gis om nødvendige vilkår er oppfylt og det ikke foreligger politimessige hensyn som gjør det utilrådelig å gi bevilling.

Forholdet mellom alkoholoven og serveringsloven

Etter gjeldende regelverk må serveringssteder som ønsker å servere alkoholholdige drikker, dermed ha både serveringsbevilling og skjenkebevilling, vanligvis tildelt av kommunen. Søknadene behandles ofte samtidig, men krever to separate vedtak. Serveringstillatelse gis basert på om kravene i serveringsloven er oppfylt, mens salgs- og skjenkebevilling vurderes etter alkoholovens krav, der også kommunens alkoholpolitiske vurderinger er relevante.

Begge lovene stiller krav til uklanderligandel hos bevillingshaver og øvrige sentrale personer, men hvilke regelverk som anses som relevante for vurderingene er forskjellige. Tillatelsene gis til den som driver serverings- og skjenkestedet, enten en fysisk eller juridisk person. Det må utpekes en daglig leder ved stedet etter serveringsloven, og en styrer og en stedfortreder som har ansvaret for utøvelse av bevillingen etter alkoholoven. Serveringstillatelse gis inntil videre, mens kommunal skjenkebevilling gis for inntil fire år om gangen. Åpningstider og skjenketider reguleres av henholdsvis serveringsloven og alkoholoven, samt kommunale forskrifter eller vedtak.

Særagiftsforskriften

Særagiftsloven er fastsatt av Finansdepartementet og gir myndighetene hjemmel til å vedta forskrifter om særagifter, samt regulerer hvordan særagifter beregnes, kontrolleres og administreres [7]. Særagifter er en fellesbetegnelse på rundt 20 forskjellige avgifter som betales ved innførsel, produksjon eller omsetning av noen typer varer, for eksempel alkohol, tobakk, sukker, med mer [8]. Særagiftsforskriften regulerer de ulike særagiftene og fastsetter generelle regler for de fleste avgiftene, spesifikke regler for hver enkelt avgift, fritak og refusjoner fra særagift samt regulerer avgiftsforvaltning og registrering.

Alkoholholdig drikk over 0,7 volumprosent er avgiftspliktig ved innførsel og produksjon jf. særagiftsforskriften § 2-1. jf. § 3-2-1). Importører og tilvirkere av alkoholholdig drikk er registreringspliktige

etter alkoholloven § 1-4c, jf. særavgiftsforskriften § 5-1 og må derfor registrere seg som særavgiftspliktig virksomhet hos Skatteetaten.

Særavgiftsforskriften oppstiller noen særskilte vilkår for registrering av virksomheter som skal produsere eller importere alkoholholdig drikk som blant annet vandelskrav for eiere og sentrale personer i virksomheten som må ha uklanderligandel i henhold til lovgivning av betydning for hvordan virksomheten skal utøves, jf. særavgiftsforskriften § 5-3. Dette inkluderer alkohollovgivningen, vareførsels-tollavgiftslovgivningen, skatte- og avgiftslovgivningen, regnskaps- og selskapslovgivningen samt næringsmiddelavgiftslovgivningen.

Forholdet mellom alkoholloven og særavgiftsforskriften

Produsenter av alkoholholdig drikk må både 1) ha statlig eller kommunal tilvirkningsbevilling etter alkoholloven og 2) registrere seg som særavgiftspliktig virksomhet jf. særavgiftsforskriften kapittel 5. Importører av alkoholholdig drikk må også registrere seg som særavgiftspliktige for å få rett til engrossalg, jf. alkoholloven 1-4 c, og for å betale alkoholavgift av det de omsetter.

En tilvirker eller importør/leverandør må forholde seg til både alkoholloven og særavgiftsforskriften som hver for seg og sammen fastsetter regler for samme næringsvirksomhet, men med ulike formål bak regelverkene. De to regelverkene forvaltes også av forskjellige myndigheter, henholdsvis Helsedirektoratet og Skatteetaten. Alkoholloven fastsetter en rekke bestemmelser som en alkoholaktør må forholde seg til for å utøve næringsvirksomheten på en forsvarlig måte jf. alkohollovens formål, mens særavgiftsforskriften inneholder bestemmelser om registreringen av de avgiftspliktige, oppgaveplikt, betaling, regnskapsførsel og kontroll.

Både særavgiftsforskriften og alkoholloven stiller krav til uklanderligandel hos søker, eiere og øvrige sentrale personer, men prosessene for hvordan dokumentasjon for uklanderligandel innhentes, og vurderingene som legges til grunn, er forskjellige. Andre krav reguleres også ulikt i de to regelverkene. Alkoholloven krever f.eks. at det er stilt sikkerhet for betaling av alkoholavgift før bevilling tildes, mens særavgiftsforskriften krever dokumentasjon på at bevilling fra Helsedirektoratet eller kommunen foreligger, før virksomheten kan registreres som særavgiftspliktig. Dette innebærer at ett av regelverkene må vike for det andre, da bestemmelsene ikke er harmoniserte.

Tilvirkere må også rapportere omsetningstall for beregning av omsetningsgebyr til Helsedirektoratet eller kommunen, avhengig av bevillingstype, i tillegg til å rapportere omsetningstall til Skatteetaten for beregning av alkoholavgift.

[5] Jf. Ot.prp.nr.7 (1996-1997) og Ot.prp.nr.86 (2003-2004).

[6] [Lov om serveringsvirksomhet \(serveringsloven\) - Lovdata](#)

[7] [Lov om særavgifter \(særavgiftsloven\) - Lovdata](#)

[8] [Særavgifter - Skatteetaten](#)

Kort om bevillingstyper og registreringer

All innførsel, tilvirkning og omsetning av alkoholholdig drikk forutsetter en bevilling eller registrering fra offentlige myndigheter. Utredningen omhandler et bredt spekter av bevillinger/registreringer etter alkoholloven, serveringsloven og særavgiftsforskriften som forvaltes av myndigheter fra ulike sektorer og

på ulike forvaltningsnivåer. Vi presenterer her kort hvilke bevillinger og interessenter som utredningen berører.

Registrering som særavgiftspliktig virksomhet for import- og engrossalg – Skatteetaten

Alle virksomheter som importerer, driver engrossalg eller produserer alkoholholdige drikker, og som omfattes av alkoholloven § 1-4c og særavgiftsforskriften kapittel 5, er forpliktet til å registrere seg som særavgiftspliktige for å sikre korrekt innbetaling av særavgifter knyttet til alkoholproduksjon og -import. Skatteetaten har ansvaret for denne registreringen og fører tilsyn med avgiftsinnbetalingen.

For å bli registrert som særavgiftspliktig virksomhet må blant annet vandelskravet i særavgiftsforskriften § 5-3 være oppfylt. Dette dokumenteres av søker ved politiattest. Skatteetaten foretar også en rutinemessig kredittvurdering av virksomheten basert på opplysninger fra søker om forventet avgift, og vurderer om det skal stilles krav om sikkerhet (bankgaranti) for betaling av alkoholavgift. Produsenter av alkoholholdig drikk må få tilvirkningsbevilling fra Helsedirektoratet før registrering, men Skatteetaten kan tillate midlertidig registrering dersom søknaden er til behandling. Registreringen som særavgiftspliktig blir da først gyldig når bevillingen er innvilget.

Skatteetaten registrerer alle virksomheter som blir registrert for import- og/eller engrossalg i Tobakksalgs- og bevillingsregisteret (TBR), jf. alkoholforskriften § 8-3 andre ledd. Pr. februar 2025 er det 759 virksomheter som er registeret som særavgiftspliktige for import- og engrossalg i TBR.

Statlige tilvirkningsbevillinger – Helsedirektoratet

Statlig tilvirkningsbevilling, jf. alkoholloven § 6-1, er et krav for virksomheter som ønsker å produsere alkoholholdige drikker med et alkoholinnhold over 2,5 %. Denne bevillingen gis av Helsedirektoratet og gjelder for blant annet bryggerier, destillerier og cider-/vinprodusenter. Bevillingsmyndigheten vurderer blant annet sikring av tilvirkningsanlegg og lager, systemer for internkontroll og at produsentene for øvrig overholder kravene til forsvarlig utøvelse av bevillingen.

En tilvirkningsbevilling omfatter ikke bare selve produksjonen, som kan omfatte gjæring, destillasjon eller andre tekniske prosesser, men også videreforedling av eksisterende alkoholholdige drikker, som utvanning, tilsetning av kullsyre eller blanding med andre væsker.

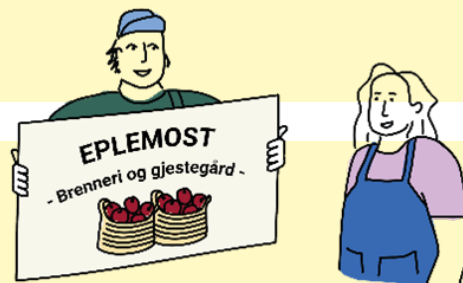
For å få tilvirkningsbevilling, jf. alkoholloven § 6-2, må vandelskravet i forhold til relevant lovgivning være oppfylt. Før bevillingsmyndigheten avgjør søknaden, skal det derfor innhentes uttalelse fra politiet, avgiftsmyndighetene, skattemyndighetene, tollmyndighetene og mattilsynet, jf. alkoholloven § 6-4. Slike uttalelser kan inneholde opplysninger som vil kunne være av betydning for vurdering av søkerensandel.

Tilvirkningsbevillingen gir rett til produksjon av alkoholholdig drikk og skal sikre at produsenter følger alkohollovens krav. For salg og/eller skjenking direkte til forbrukere kreves en separat salgsbevilling eller skjenkebevilling som gis av kommunen.

Statlige tilvirkningsbevillinger gis inntil videre, i motsetning til kommunale bevillinger som gis for inntil 4 år av gangen.

Helsedirektoratet registrerer alle vedtak om tilvirkningsbevilling i Tobakksalgs- og bevillingsregisteret (TBR), jf. alkoholforskriften § 8-3 andre ledd. Pr. februar 2025 er det 378 tilvirkere av alkoholholdig drikk i Norge som har statlig tilvirkningsbevilling.

Steg 1: Espen og Ellen har bestemt seg for å realisere sine drømmer og setter i gang med nødvendige aktiviteter for å sikre finansiering, etablere selskap, kjøpe inn utstyr og søke om nødvendige tillatelser og bevillinger.



Steg 2: Espen og Ellen samarbeider om å samle relevant informasjon fra ulike kilder. De synes at det er vanskelig å få oversikt over hva som må gjøres. På nettet finner Ellen informasjon på forskjellige steder og Espen må kontakte ulike offentlige instanser for å få bistand til å fylle ut søknadene.



Steg 3: Etter å ha sendt inn nødvendige søknader for å produsere, selge, servere og skjenke, hører ikke Espen noe fra myndighetene på en veldig lang stund. Han er bekymret for at produksjonen ikke kommer i gang og at sesongens epler går til spille.

Eplene råtner jo før vi får svar..



Steg 4: Endelig! Espen får beskjed om at søknadene er blitt godkjent og han kan sette i gang med å realisere drømmene sine.



Steg 5: Espen og Ellen er glade eiere av sin egen bedrift som har alt på stell. Nå venter en ny travel dag med å gi nye og gamle kunder en hyggelig gårdsopplevelse med god mat og egenprodusert drikke.



Kommunale serveringsbevillinger



Kommunal serveringsbevilling kreves for virksomheter *"som vil gjøre seg næring av å drive serveringssted"*, jf. serveringsloven

§ 3. Dette inkluderer restauranter, kafeer og cateringvirksomheter, jf. serveringsloven § 2. Det er kommunen som behandler og tildeler disse bevillingene. En viktig del av saksbehandlingen er å vurdere om virksomheten og sentrale personer oppfyller lovens krav til vandel, jf. serveringsloven § 6. Det innhentes uttalelser fra en rekke høringsinstanser. I tillegg kan kommunen kreve fremlagt leiekontrakt, finansieringsplan, drifts- og/eller likviditetsbudsjett, jf. serveringsloven § 8.

Dersom mat serveres, involveres Mattilsynet for å sikre at helse- og hygienekrav overholdes. Kommunen vurderer også hvordan virksomheten drives og stiller krav for å sikre trygg og forsvarlig servering.

Det finnes ingen nasjonal oversikt over antall serveringsbevillinger i Norge pr. i dag.

Kommunale skjenkebevillinger

Skjenkebevillinger for alkoholholdig drikk i gruppe 1, gruppe 1 og 2, eller all alkoholholdig drikk (gruppe 1, 2 og 3) gis til skjenkesteder som barer, restauranter og nattklubber, jf. alkoholloven §§ 1-7 og 4-2. Skjenking i næringsøyemed krever både serverings- og skjenkebevilling.

Bevillinger gis for inntil fire år, men kan også gis for en bestemt del av året, eller for en enkelt anledning, jf. alkoholloven § 1-6. Skjenkebevillinger kan utvides til å inkludere innførsel av alkoholholdig drikk som ikke er brennevin, og/eller tilvirkning av alkoholholdig drikk i gruppe 1 og 2 for skjenking i egen virksomhet, jf. alkoholloven § 4-2 tredje ledd. Tilvirkning for skjenking i egen virksomhet forutsetter at nærmere krav er oppfylt.

Kommunen er både bevillings- og tilsyns-/kontrollmyndighet for de kommunale skjenkebevillingene.

Kommunen tildeler også bevillinger for enkeltanledninger til virksomheter og arrangementer som normalt ikke driver alkoholomsetning, samt ambulerende bevillinger til private sammenkomster. Søknad om skjenkebevilling rettes til kommunen der skjenkestedet ligger.

For kommunale bevillinger gjelder vandelskravet i alkoholloven § 1-7 for bevillingshaver, vesentlige eiere og øvrige sentrale personer i henhold til lovgivning av betydning for hvordan virksomheten skal utøves. Det er også eget vandelskrav til styrer og stedfortreder, jf. alkoholloven § 1-7c. Før kommunen avgjør søknaden, skal politiet og sosialtjenesten uttale seg, og kommunen kan innhente uttalelser fra skatte- og avgiftsmyndighetene, jf. alkoholloven § 1-7 andre ledd.

Kommunen har et fritt skjønn ved behandling av søknader om salgs- og skjenkebevillinger etter alkoholloven § 1-7a. Ved vurdering av om bevilling bør gis, kan kommunen legge vekt på antallet bevillinger, stedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikale og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn og lokalmiljøet. De kan også vurdere om bevillingssøker, vesentlige eiere og sentrale personer er egnet til å ha bevilling.

I 2023 var det 8190 skjenkebevillinger i Norge, en liten nedgang fra 2022 (8456) [9]. Antallet har holdt seg stabilt de senere årene, men har økt med ca. tusen bevillinger de siste ti årene (2013: 7399) [10].

Kommunale salgsbevillinger

Kommunale bevillinger for salg av alkoholholdig drikk i gruppe 1 (mellom 2,5 og høyst 4,7 vol. % alkohol) gis til dagligvareforretninger og andre utsalgssteder som skal selge alkohol for konsum utenom salgsstedet, jf. alkoholloven § 3-1 andre ledd. Bevillinger kan gis for både fysisk salg og nettsalg, og gjelder for inntil fire år, men kan også gis for en bestemt del av året eller for en enkelt anledning. Salgsbevillinger kan utvides til å inkludere produksjon av alkoholholdig drikk i gruppe 1 for salg i egen virksomhet.

Salgsbevillinger for alkoholholdig drikk i gruppe 2 og 3 (over 4,7 vol % alkohol) kan gis til Vinmonopolet, jf. alkoholloven §§ 1-7 og 3-1 første ledd. Produsenter av visse drikkevarer med opptil 22 % alkohol, f.eks. pærevin, eplevin og mjød, kan også søke om salgsbevilling dersom produksjonen skjer ved salgsstedet og særskilte krav er oppfylt, jf. alkoholloven § 3-1b, jf. § 1-7f.

Kommunen er bevillings- og tilsyns-/kontrollmyndighet for salgsbevillinger. Søknad om salgsbevilling rettes til kommunen der butikken ligger eller der virksomheten utleverer alkoholholdig drikk. Vandelskravet i alkoholloven

§§ 1-7, 1-7c og skjønnsutøvelsen i § 1-7a gjelder også for salgsbevillinger. Før kommunen fatter vedtak om salgsbevillinger, skal politiet og sosialtjenesten uttale seg, og kommunen kan innhente uttalelser fra skatte- og avgiftsmyndighetene, jf. alkoholloven § 1-7 andre ledd.

I 2023 var det 4536 salgsbevillinger for alkoholholdig drikk i gruppe 1 i Norge[11], en liten nedgang fra 2022 (4806) [12], men en økning på ca. 360 bevillinger de siste ti årene (2013: 4172) [13]. Vinmonopolet har i tillegg 350 utsalgssteder[14].

Statlige skjenkebevillinger – Helsedirektoratet og statsforvalter

Bevillinger for skjenking av alkoholdig drikk på kollektive transportmidler som tog, fly og skip samt ved Forsvarets messer jf. alkoholloven §§ 5-2 og 5-3, omfattes ikke av det kommunale bevillingssystemet, men er underlagt statlig saksbehandling. Bevillingsmyndigheten er delegert fra Helse- og omsorgsdepartementet til Helsedirektoratet og Statsforvalteren.

Helsedirektoratet tildeler statlige skjenkebevillinger for alkoholholdig drikk i gruppe 1 og 2 om bord i tog og fly. Statsforvalteren i det fylket hvor skipet er hjemmehørende, tildeler bevillinger for skjenking om bord i skip som er kollektive transportmidler og cruiseskip. Begge myndigheter er også tilsyns- og kontrollmyndighet for de respektive bevillingene.

I motsetning til kommunale skjenkebevillinger er det ikke et absolutt vandelskrav for statlige skjenkebevillinger. Bevillingsmyndigheten kan imidlertid kreve dokumentasjon på at vandelskravet for bevillingssøker, vesentlige eiere og sentrale personer, samt styrer og stedfortreder, er oppfylt. Før søknad avgjøres kan det innhentes uttalelser fra skatte- og avgiftsmyndighetene, jf. alkoholloven § 5-2 fjerde ledd.

Helsedirektoratet tildeler også skjenkebevillinger til Forsvarets messer. Før direktoratet avgjør søknaden, skal det innhentes uttalelser fra kommunen, sosialtjenesten og politiet, jf. alkoholloven § 5-3 tredje ledd. Kommunen er tilsyns- og kontrollmyndighet for disse bevillingene.

Statlige skjenkebevillinger gis inntil videre.

Pr. januar 2025 har Forsvaret 50 statlige skjenkebevillinger og det er fem statlige skjenkebevillinger til tog/fly. Det fremkommer ikke tall i Tobakksalgs- og bevillingsregisteret på antall statlige skjenkebevillinger til skip.

[9] Upubliserte tall fra undersøkelsen Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2024

[10] [Salgs- og skjenkebevillinger: kommunenes forvaltning av alkoholloven - FHI](#)

[11] Upubliserte tall fra undersøkelsen Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2024

[12] [Salgs- og skjenkebevillinger: kommunenes forvaltning av alkoholloven - FHI](#)

[13] FHI [tabellvedlegg_kommunenes_forvaltning_alkoholloven2014_. \(PDF\)](#)

[14] [Etablering av nye pol - Vinmonopolet](#)

Interessenter

Under følger en oversikt over interessenter i dette arbeidet:

Interessent	Virksomhet	Interesse i utrednings- og utviklingsarbeidet
Departementer	Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	Regelverkseier/ansvarlig departement for alkoholloven
	Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)	Regelverkseier/ansvarlig departement for serveringsloven
	Finansdepartementet (FIN)	Regelverkseier/ansvarlig departement for særavgiftsforskriften
	Justisdepartementet (JD)	Overordnet departement for Politiet
Bevillings- og registrerings-myndighetene	Alle landets kommuner	Kommunale bevillings- og tilsynsmyndigheter
	Helsedirektoratet	Statlig bevillings- og tilsynsmyndighet for tilvirkningsbevilling og statlige skjenkebevillinger for tog, fly og Forsvarets messer
	Statsforvalteren	Statlig bevillings- og tilsynsmyndighet for statlige skjenkebevillinger for skip
	Skatteetaten	Statlig registreringsmyndighet for særavgiftspliktige virksomheter
	Vin- og brennevinleverandørenes forening (VBF) Bryggeri- og Drikkevareforeningen	

Bevillingssøkere og deres interesseorganisasjoner	(BROD) HANEN Næringsorganisasjonen for bygdeturisme Norsk restaurantforening Christian Radich Robert Prizelius Små Vesen Forsvaret Norwegian Air Shuttle Color Line	Nærings- og interesseorganisasjoner for næringslivet.
Kommunesektorens organisasjon	KS	Kommunesektorens interesseorganisasjon, utviklingspartner og landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon.
Datterselskap av KS	KS Digital	KS Digitale fellestjenester AS/KS Digital, er et datterselskap av KS. KS Digital leverer bærekraftige digitale fellestjenester – i tråd med sektorens behov.
Nasjonal myndighet med samordnings- og digitaliseringsansvar	Digitaliseringsdirektoratet (Digdir)	Digdir skal være regjeringen sitt fremste verktøy for effektiv og samordna digitalisering av offentlig sektor og av samfunnet øvrig, herunder bidra til digitalisering i næringslivet.
Interessenter som er i gang med utviklingsarbeid som er relevant for denne utredningen og videre utviklingsarbeid	En oversikt over disse ligger i vedlegg 1: Bidragsyttere.	I dette utredningsarbeidet har vi vært i dialog med 12 andre statlige og kommunale interessenter, som jobber med utviklingsarbeid som har grensesnitt mot vårt arbeid.

Samfunnsproblem

Ifølge Folkehelseinstituttet (FHI) [15] er de helsemessige og sosiale problemene knyttet til alkoholbruk omfattende. Alkoholbruk er en av de største risikofaktorene for tap av friske leveår og forårsaker betydelige sosiale problemer og kostnader for samfunnet. Risikoen for sykdom og skader øker med økende alkoholinntak, og mange problemer som vold og ulykker er knyttet til alkoholberuselse. På befolkningsnivå er det en klar sammenheng mellom totalkonsumet av alkohol og omfanget av helsemessige og sosiale skader, som leversykdommer, vold og trafikkulykker. Når totalkonsumet øker, øker også skadeomfanget, og omvendt (se 2.1 om Nasjonal alkoholstrategi).

Kommunene forvalter alkoholloven lokalt, og har en svært viktig rolle i forebygging av skader og andre negative samfunnskonsekvenser som følge av alkoholbruk. Kommunene har ansvar for å føre en ansvarlig salgs- og skjenkepolitikk og tilrettelegge for at alkoholloven etterleves av næringslivet i egen kommune. I

denne sammenhengen har kommunene flere virkemidler, blant annet som bevillingsmyndighet for kommunale salgs- og skjenkebevillinger. I 2023 var det 12.726 kommunale salgs- og skjenkebevillinger [16].

Helsedirektoratet erfarer at mange kommuner ikke har tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å oppfylle myndighetsansvaret de er gitt for alkoholregelverket. Blant annet ser direktoratet at mange kommuner avser begrenset med ressurser til saksbehandling og oppfølging av salgs- og skjenkesaker. Det er også et stort effektiviseringspotensial i søknadsprosessen, som i dag er preget av mange føringer fra et komplekst og lite harmonisert regelverk. Manglende oppfølging av overtredelser på alkoholloven innad i kommuner og mellom kommuner, innebærer forskjellsbehandling, og kan dermed virke konkurransevridende til fordel for useriøse aktører.

På enkelte områder er det heller ikke lagt godt nok til rette nasjonalt og lokalt for at bevillingshavere og leverandører/grossister skal kunne etterleve de plikter og krav som stilles til en forsvarlig utøvelse av næringsvirksomheten. Dette handler blant annet om et vanskelig tilgjengelig og komplisert regelverk som aktørene skal kunne tilegne seg kunnskap om, og et ufullstendig Tobakksalgs- og bevillingsregister (TBR).

Norge har tatt i bruk de virkemidlene som er regnet for å være mest effektive for å begrense alkoholbruken, herunder registrerings- og bevillingssystemet. For å redusere de omfattende helsemessige og sosiale problemene knyttet til alkoholbruk, er det avgjørende at registrerings- og bevillingssystemet fungerer etter hensikten og er godt tilrettelagt. Det er også et spørsmål om effektiv ressursbruk i forvaltningen.

[16] Upubliserte tall fra undersøkelsen Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2024

Dagens situasjon

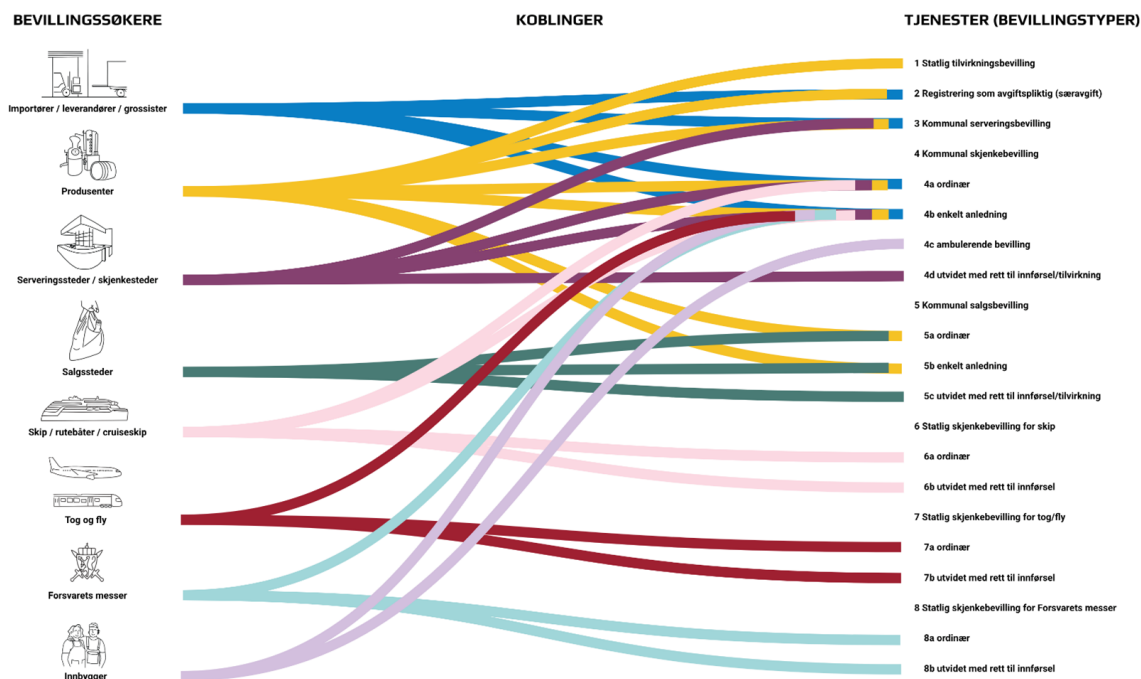
For å kunne vurdere virkninger av ulike tiltak, er det viktig å ha en overordnet forståelse av dagens situasjon og forventet utvikling dersom det ikke gjennomføres noen tiltak. Tidligere kunnskapsgrunnlag holdt sammen med innsiktsarbeidet vi har gjennomført, viser at regelverk, organisering, prosesser, informasjonsdeling og teknologi ikke i nok grad er tilrettelagt for smidige brukerreiser for næringslivet og forvaltningen på alkoholområdet.

Regelverket som regulerer søknadsprosessene - alkoholloven, serveringsloven og særavgiftsforskriften - er komplisert, og regelverkene harmonerer ikke med hverandre. Videre er deler av regelverket utdatert. Området bærer derfor preg av å være et komplekst og utfordrende forvaltningsområde eller en "floke", med en fragmentert brukergruppe og tjenestespekter, organisering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og prosesser som ikke legger til rette for enkel, riktig og effektiv saksbehandling. Det er svært krevende for søkere å orientere seg i regelverket, og det er krevende for forvaltningen å etterleve de regelverkene som regulerer eget sektorområde og samhandle med andre relevante sektormyndigheter. I tillegg etterleves ikke nasjonale IT-politiske føringer om å sette brukeren i sentrum for offentlig tjenesteutvikling, eller krav og anbefalinger knyttet til bruk av nasjonale fellesløsninger og de nasjonale arkitekturprinsippene.

Situasjon hvis det ikke blir gjennomført tiltak:

- Komplisert og lite harmonisert regelverk, hvor enkelte deler er utdatert, og som ikke legger til rette for digitalisering
- Komplekse søknadsprosesser for næringslivet
- Lange saksbehandlingstider og varierende kvalitet på saksbehandlingen
- Særskilte utfordringer knyttet til lovpålagte høringsuttalelser

- Kommunene utvikler hver sine saksbehandlingsløsninger uten hensiktsmessig gjenbruk og deling på tvers
- Det tas ikke ut synergier ved å se statlige og kommunale bevillinger i sammenheng
- Mangel på nasjonal oversikt over bevillinger
- “Lappeteppedigitalisering” - mange pågående utviklingstiltak som ikke ses i sammenheng medfører risiko for dobbeltarbeid og at viktige problemer ikke blir løst



Pågående utviklingsarbeid som kan bidra til å løse dagens situasjon

I utredningsperioden har Helsedirektoratet vært i kontakt med 12 tiltak som er kort presentert i [vedlegg 2: Oversikt over pågående utviklingsarbeid](#). Slik vi forstår det, har det vært noe kontakt mellom enkelte av disse tiltakene, men de har ingen faste kontaktpunkter og er ikke koordinert. Det er derfor en risiko for “lappeteppedigitalisering”. Noen av initiativene kan overlappe hverandre, og deler av problemene vi har avdekket kan falle mellom flere stoler, fordi det ikke er noen som sørger for samordning. Blant tiltakene er det så langt vi har sett ingen som jobber strukturert med regelverk, selv om det er en bred felles oppfatning om at regelverket er en rotårsak til at dette er et flokete område.

Fremtidig situasjon – hva ønsker vi å oppnå?

Et todelt formål

Helsedirektoratet har et todelt formål for dette utredningsarbeidet:

- *Identifisere tiltak* som kan bidra til bedre etterlevelse av lover og regelverk, og til at de overordnede målene om brukerorienterte, sammenhengende tjenester, “Kun én gang-prinsippet” for deling og gjenbruk av data, forenkling og forbedring for næringslivet og en effektiv saksbehandling med god kvalitet i forvaltningen, blir realisert.

- Beskrive et *helhetlig, omforent kunnskapsgrunnlag*, som bidrar til at de beste forslagene til tiltak kan prioriteres, finansieres og gjennomføres

Vi er i en tidlig fase i arbeidet, og har definert overordnede samfunns mål og effektmål, som viser hva vi ønsker å oppnå med tiltakene vi foreslår på kort og lang sikt:

Samfunns mål

Samfunns mål uttrykker en ønsket fremtidig tilstand for samfunnet som helhet og er gjerne knyttet til ulike samfunnsområder som for eksempel utdanning, helse eller miljøvern (DFØ)

Vi har følgende to samfunns mål som utredningen skal adressere:

- Øke etterlevelsen av alkoholloven for å begrense de samfunnsmessige og individuelle skadene som alkoholbruk kan medføre.
- Tilrettelegge for en kunnskapsbasert og enkel alkoholpolitikk

Effektmål

Effektmål er en konkretisering av hva som ønskes oppnådd for tiltakets målgruppe. Effektmålet angir en ønsket fremtidig tilstand for målgruppen(e) for tiltaket (DFØ)

Utredningen har lagt vekt på følgende effektmål:

- *For næringslivet:* Enkelt å søke om og få behandlet bevilling
- *For statlige saksbehandlere:* Effektiv saksbehandling med høy kvalitet
- *For kommunale saksbehandlere:* Effektiv saksbehandling med høy kvalitet

Strategisk forankring og IT- politiske føringer

Denne utredningen utspiller seg i skjæringspunktet mellom alkoholpolitiske og næringspolitiske hensyn. Her har vi valgt å trekke frem to særlig relevante politiske styringsdokumenter; *Nasjonal alkoholstrategi* [17] i og Meld. St. 6 (2024-2025) *Grundere og oppstartsbedrifter* [18].

Digitalisering av offentlig sektor skal gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor og legge til rette for produktivitetsøkning i samfunnet gjennom bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter. For å lykkes med dette, har regjeringen de siste årene lagt frem to digitaliseringsstrategier, *En digital offentlig sektor* (2019-2025) [19] og *Fremtidens digitale Norge* (2024-2030) [20]. I tillegg finnes det mange IT-politiske føringer som skal gjelde for digitaliseringsarbeidet i statlige og kommunale virksomheter. Særlig viktige for denne utredningen er Digitaliseringsrundskrivet [21] og Krav og anbefalinger innen digitalisering [22], som er Digitaliseringsdirektoratets samlede oversikt over alle krav og anbefalinger som gjelder for digitalisering i offentlig sektor.

[17] [Nasjonal alkoholstrategi \(2021–2025\) \(regjeringen.no\)](#)

[18] [Meld. St. 6 \(2024–2025\) \(regjeringen.no\)](#)

[19] [En digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 \(regjeringen.no\)](#)

[20] [Fremtidens digitale Norge – nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030 \(regjeringen.no\)](#)

[21] [Digitaliseringsrundskrivet - regjeringen.no](#)

[22] [Krav og anbefalinger innen digitalisering | Digdir](#)

Nasjonal alkoholstrategi

Nasjonal alkoholstrategi (2021-2025) ble utgitt av regjeringen Solberg og videreført og forlenget til 2030 av regjeringen Støre gjennom Meld. St. 15 (2022-2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjeller*. Strategien tar utgangspunkt i Verdens helseorganisasjon (WHO) sin handlingsplan for forebygging og begrensning av ikke-smittsomme sykdom-mer (noncommunicable diseases, NCD) hvor det er vedtatt et globalt mål om reduksjon i skadelig bruk av alkohol med minst 10 prosent innen 2025 sammenliknet med 2010 [23]. I Folkehelsemeldinga er målet forsterket til 20 prosent reduksjon innen 2030.

Ifølge Folkehelseinstituttet (FHI) [24] er de helsemessige og sosiale problemene knyttet til alkoholbruk omfattende. Alkoholbruk er en av de største risikofaktorene for tap av friske leveår og forårsaker betydelige sosiale problemer og kostnader for samfunnet. Risikoen for sykdom som f.eks. kreft og skader øker med økende alkoholinntak, og mange problemer som vold og ulykker er knyttet til alkoholberuselse. På befolkningsnivå er det en klar sammenheng mellom totalkonsumet av alkohol og omfanget av helsemessige og sosiale skader både for alkoholbrukeren selv og tredjeparter. Når totalkonsumet øker, øker også skadeomfanget, og omvendt.

Norge har forpliktet seg til å følge opp WHO sitt mål, og i alkoholstrategien presenteres flere hovedprioriteringer, herunder å videreføre hovedlinjene i alkoholpolitikken:

"Norge har tatt i bruk de virkemidlene som er regnet for å være mest effektive for å begrense alkoholbruken. Bevillingssystemet, vinmonopolordningen, reklameforbudet, alkoholavgiftene og aldersgrensene er virkemidler som samlet sett har begrenset alkoholbruken og dermed de skader og ulemper som følger av alkoholbruk. Regjeringen vil derfor videreføre hovedlinjene i alkoholpolitikken" [25].

Gjennom alkoholloven har kommunene ansvar og verktøy for å begrense alkoholforbruket og sørge for at omsetning foregår i henhold til alkohollovgivningen. Kommunene skal føre en ansvarlig alkoholpolitikk og legge til rette for at alkoholloven etterleves. Ifølge alkoholstrategien er *"kunnskap om alkoholregelverket nød-vendig for å kunne utarbeide en helhetlig alkoholpolitikk. Både administrasjonen og de politiske beslutningstagerne i kommunen må derfor ha kunnskap om dette. En forut-setning for å forvalte og etterleve regelverket er at man forstår det. Regelverket er komplekst og til dels vanskelig tilgjengelig"* [26]. Mange kommuner har heller ikke nok ressurser og kompetanse til å følge opp sitt ansvar i tilstrekkelig grad. Et mål i strategien er derfor å legge til rette for at virkemidlene som ligger i den kommunale alkoholpolitikken utnyttes bedre, og at kunnskapsnivået hos bevillingsmyndigheter og bevillingshavere heves. Dette vil kunne bidra til å styrke forvaltningen og sikre en bedre etterlevelse av alkoholregelverket.

Målet i utredningen om å øke etterlevelsen av alkoholloven og sørge for en kunnskapsbasert alkoholpolitikk hvor bevillings- og registreringsmyndighetenes virkemidler utnyttes på en mer hensiktsmessig og effektiv måte, er slik godt forankret i strategiens prioriteringer. Videre er det i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige regler og hensyn om effektivitet og rettssikkerhet, ved at relevante tiltak kan fremme den enkeltes mulighet til å forutsi sin rettsstilling.

[23] WHO. *Global action plan for the prevention and control of NCDs 2013–2020*. Geneve: WHO, 2013.

[24] [Oversikt over Alkohol i Norge: Et folkehelseperspektiv på alkohol - FHI](#)

[25] [Nasjonal alkoholstrategi \(2021–2025\) \(regjeringen.no\)](#) s.8

[26] [Nasjonal alkoholstrategi \(2021–2025\) \(regjeringen.no\)](#) s.23-24

Næringspolitiske føringer

I november 2024 la regjeringen frem Meld. St. 6 (2024-2025) *Grundere og oppstartsbedrifter* [27] som den første av sitt slag. Regjeringens mål i henhold til denne strategien er at Norge skal være et av verdens beste land å starte og drive virksomhet i, og at flere gründere skal kunne lykkes med å bygge gode, vekstkraftige bedrifter. Nye bedrifter som vokser, gir arbeidsplasser, løser samfunnsproblemer og tilfører det norske samfunnet økt konkurransekraft:

"Regjeringens ambisjon er at det skal være enklest mulig for virksomheter å forholde seg til det offentlige, enten det gjelder rapporteringskrav eller regelverk. Videreutvikling av næringslovgivningen slik at denne kan danne et godt fundament for virksomhet i Norge, er viktig for regjeringen. Forenklingstiltak er en viktig del av dette."

Ifølge meldingen er Norge en av de fremste nasjonene når det gjelder digital samhandling mellom næringsliv og offentlig sektor. Skatteetaten, Brønnøysundregistrene, Digitaliseringsdirektoratet, NAV, Politiet, Kartverket og finansnæringen samarbeider om å digitalisere viktige samfunnsprosesser. Hovedmålet med dette samarbeidet er å styrke konkurranseevnen i ulike næringer ved å effektivisere informasjonsutvekslingen mellom myndigheter og næringsliv. Tiltak som forenkler og sikrer

informasjonsutvekslingen gir partene gevinster i form av effektivisering, bedre kontroll, og samtidig opplever både innbyggere og næringsliv en forbedring i servicenivået.

Gründere og oppstartsbedrifter kan oppleve det som ekstra utfordrende å navigere i virkemiddelapparatet, ettersom de ofte ikke har tilgang til de samme ressursene som større og mer etablerte bedrifter. For å forenkle, tilgjengeliggjøre og forbedre effektene gjennom det næringsrettede virkemiddelapparatet, satte regjeringen i gang utviklingen av Virkemiddelapparatet 2.0 i desember 2022 med ambisjon om at det bla. skal være én vei inn for brukerne gjennom mer helhetlige brukerreiser på tvers av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Gjennom forenkling skal gründere, eiere og ansatte kunne bruke mer tid på verdiskaping og mindre tid på utfylling av skjemaer og oppfølging av regelverk. Regjeringen arbeider derfor målrettet for å gjøre hverdagen lettere for virksomhetene. Forenklingsarbeid for næringslivet har bred politisk oppslutning. Ulike regjeringer har de siste tiårene hatt liknende ambisjoner på området.

Flere av tiltakene som foreslås i denne utredningen vil gjøre det lettere for næringslivet å forholde seg til det offentlige når det gjelder å søke om nødvendige tillatelser for å drive næringsvirksomhet, og er slik i tråd med strategien.

[1] [Meld. St. 6 \(2024–2025\) \(regjeringen.no\)](#), s.49

IT-politiske føringer

Én digital offentlig sektor (2019-2025) [28]

I denne digitaliseringsstrategien, som er laget i fellesskap mellom regjeringen og KS, trekkes blant annet følgende mål frem:

- utvikle sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum
- økt deling av data og verdiskapning på bakgrunn av dette
- utvikle et klart og digitaliseringsvennlig regelverk
- felles økosystem for nasjonal, digital samhandling og tjenesteutvikling
- styring og samordning for en mer sammenhengende offentlig sektor
- styrke samarbeidet mellom offentlig og privat sektor

Fremtidens digitale Norge (2024-2030) [29]

Med denne strategien ønsker regjeringen og KS å sette retningen for det digitale Norge frem mot 2030 og gjøre Norge til det mest digitaliserte landet i verden. I strategien pekes det på fem forutsetninger for å lykkes med digitaliseringen og fem innsatsområder. Det er blant annet en sentral forutsetning å etablere en forsterket styring og samordning i offentlig sektor, der prioriterte områder er blant annet å øke datadelingen og utnytte mulighetene i data og datadrevet innovasjon og kunstig intelligens (KI), samt å fremme et omstillingsdyktig og innovativt næringsliv. Dette er svært relevant for anbefalingene i denne utredningen.

Digitaliseringsrundskrivet [30]

Digitaliseringsrundskrivet er en sammenstilling av pålegg og anbefalinger knyttet til planlegging og gjennomføring av digitaliseringstiltak i offentlig sektor. Rundskrivet gjelder for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. De ulike delene har krav, anbefalinger og veiledning på følgende fire områder, og som er retningsgivende for denne utredningens anbefalinger.

Del 1: Hvordan skal virksomhetene digitalisere?

- I denne delen legges det blant annet vekt på at brukeren skal settes i sentrum for tjenesteutviklingen, det skal legges til rette for gjenbruk og deling av data, det er fokus på informasjonssikkerhet og personvern, og at virksomhetene skal benytte nasjonale felleskomponenter og -løsninger og følge krav om arkitektur og standarder.

Del 2: Samordning med kommunesektoren

- Når staten digitaliserer tjenester som påvirker kommunene, skal kommunene være med i prosessen. De skal ha mulighet til å påvirke beslutninger på en likeverdig måte, og deres innspill må tas med i vurderingen.

Del 3: Planlegging, styring og gjennomføring av digitaliseringstiltak

- Del 3 er særlig relevant når Helsedirektoratet og andre interessenter på alkoholområdet skal gjennomføre de tiltakene vi anbefaler i utredningen
- I gjennomføringen av IKT-prosjekter skal virksomheten bruke en gjennomføringsmodell basert på god praksis (Prosjektveiviseren er anbefalt). Følgende prinsipper bør ligge til grunn for digitaliseringstiltak:
 - Start med behov
 - Tenk stort – start smått
 - Velg riktig samarbeidspartner
 - Sørg for riktig kompetanse og god lederforståelse
 - Lever hyppig – skap nytte hele veien

Del 4: Finansiering

- I denne delen er den ordinære budsjettprosessen i offentlig sektor beskrevet, samt Medfinansieringsordningen, Stimulab, og muligheten til å overskride driftsbevilgningene til investeringsformål mot tilsvarende innsparing på driftsbudsjettet følgende budsjettår.

Krav og anbefalinger innen digitalisering

For å hjelpe virksomheter å få oversikt, har Digitaliseringsdirektoratet samlet krav og anbefalinger innen digitalisering ett sted [31].

[28] [En digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 \(regjeringen.no\)](#)

[29] [Fremtidens digitale Norge – nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030 \(regjeringen.no\)](#)

[30] [Digitaliseringsrundskrivet - regjeringen.no](#)

[31] [Krav og anbefalinger innad digitalisering | Digdir](#)

Metodisk tilnærming

I utredningsarbeidet har vi hatt følgende metodiske tilnærming: *For det første* har vi plassert arbeidet i en strategisk kontekst, ved bruk av Cynevin-rammeverket [32]. *Videre* har vi lagt konseptfasen i Prosjektveiviseren [33] til grunn. Det vil si at utredningsarbeidet har blitt utført som en linjeaktivitet som skal gi et kunnskapsgrunnlag for anbefalte tiltak som Helsedirektoratet med samarbeidspartnere kan prioritere og planlegge fremover. *For det tredje* har vi svart på de seks spørsmålene i Utredningsinstruksen [34]. Og for det fjerde har vi benyttet de to første diamantene i *Den triple diamanten* [35] for å få en forankret problemforståelse og en felles tilnærming til mulighetsrommet på tiltakssiden. I det videre gir vi en kort fremstilling av disse tilnærmingene og hvordan de har rammet inn arbeidet med utredningen.

[32] <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making>

[33] [Prosjektveiviseren.digdir.no](https://prosjektveiviseren.digdir.no)

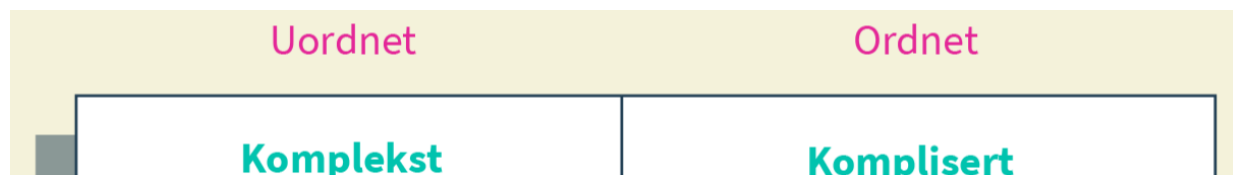
[34] [Utredningsinstruksen - regjeringen.no](https://utredningsinstruksen.regjeringen.no)

[35] [Stimulabs metode – den triple diamanten | Digdir](https://stimulabs.metode-digdir.no/den-triple-diamanten)

Cynevin-rammeverket

Rammeverket beskriver ulike nivåer av kompleksitet, og sier at hvilken problemløsningsmetode vi bør velge, avhenger av problemets kompleksitet. De **opplagte** problemene har løsninger som er allment kjente og det er mulig å bruke “beste praksis”-tilnærminger for å løse disse. For å løse de **kompliserte** problemene vil det finnes flere ulike løsninger, og det er kontekstavhengig hvilken løsning vi bør velge. **For komplekse** problemer, må vi bruke vårt beste faglige skjønn, eksperimentere og lære underveis for å finne de beste løsningene – det finnes ingen åpenbar beste praksis vi kan benytte. For de **kaotiske** problemene råder fullstendig ustabilitet, ingen ting er forutsigbart, og det må etableres en ny tilnærming hver gang [36]. I dette utredningsarbeidet kan vi argumentere for at vi jobber med *komplekse problemområder og må finne egnet problemløsningsmetode for å håndtere disse*. Organiseringen av alkoholområdet går på tvers av departementsområder, omfatter både statlig og kommunal forvaltning, og det er mangel på standardisering på tvers av disse forvaltningsnivåene. De tre regelverkene vi ser på er hver for seg kompliserte, og enkelte deler er utdatert. Når de skal ses i sammenheng, gir dette enda høyere grad av kompleksitet fordi de ikke i tilstrekkelig grad er harmoniserte, se [kapittel 1.5 Dagens situasjon](#).

Det foreligger en del innsiktsarbeid om problemer og forslag til løsninger [37], men det viser seg at det har vært krevende å få gjennomført flere av de ønskede tiltakene i praksis. Noe av forklaringen på dette kan være nettopp at det er komplekse problemområder, det finnes ikke noen beste praksis for problemløsningsmetode eller hvordan utviklingsarbeidet skal styres og samordnes. Det blir derfor en viktig del av denne utredningen å ta stilling til hva som er forutsetningene for en vellykket gjennomføring, se kapittel 6.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?



Utviklende praksis <i>Utforsk - Analyser og forstå - Responder (forkast/behold)</i>	God praksis <i>Forstå - Analyser - Velg løsning - Responder</i>
Kaotisk Ny praksis <i>Aksjoner - forstå - juster - responder</i>	Opplagt Beste praksis <i>Forstå - kategoriser - responder</i>

[36] [Chaffeys blogg: Cynefin-rammeverket for strategisk sortering \(paulchaffey.blogspot.com\)](http://paulchaffey.blogspot.com)

[37] Utredningsarbeid høst 2023, Utredningsarbeid Digitale Helgeland, Treparts program for uteliv, TBR 2.0.

Prosjektveiviseren

Helsedirektoratet anser dette utredningsarbeidet som del av en konseptfase i Prosjektveiviseren [38]. "Konseptfasen sikrer at et eventuelt prosjekt vil være riktig bruk av virksomhetens ressurser for å tilfredsstille et definert behov. Dette gjøres ved å utrede alternative konsepter og velge det beste [39]. Sluttleveransen er imidlertid ikke et *Prosjektforslag*, slik det er tenkt i Prosjektveiviseren [40]. Siden dette utredningsarbeidet belyser komplekse problemstillinger, omfatter mange interessenter og går på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, vil utredningen i større grad ha som mål å beskrive en omforent problemforståelse, samt mulighetsrommet for tiltak og mulig gjennomføringsstrategi. Dette arbeidet vil være grunnlag for videre beslutnings- og planleggingsprosesser i Helsedirektoratet og hos de andre interessentene.



[38] [Prosjektveiviseren \(digdir.no\)](http://digdir.no)

[39] [Hva er konseptfasen? | Prosjektveiviseren \(digdir.no\)](http://digdir.no)

Utredningsinstruksen

Helsedirektoratet legger Utredningsinstruksen til grunn for sitt arbeid. Instruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer [41]. Formålet med den er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å:

- Identifisere alternative tiltak
- Utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
- Involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen og
- Samordne berørte myndigheter

Følgende seks spørsmål skal besvares:

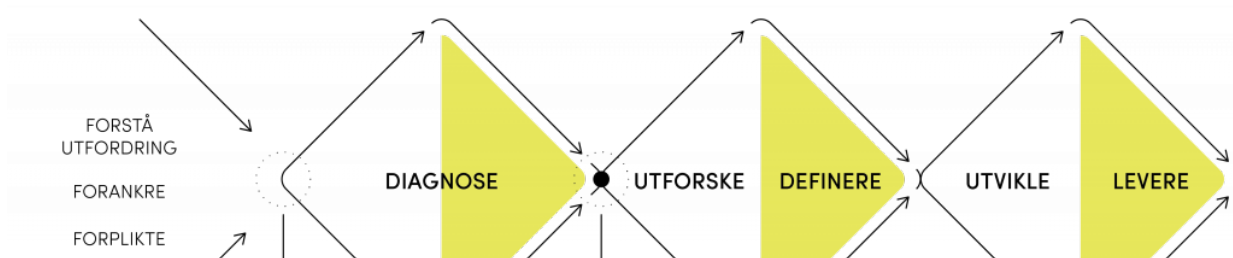
1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

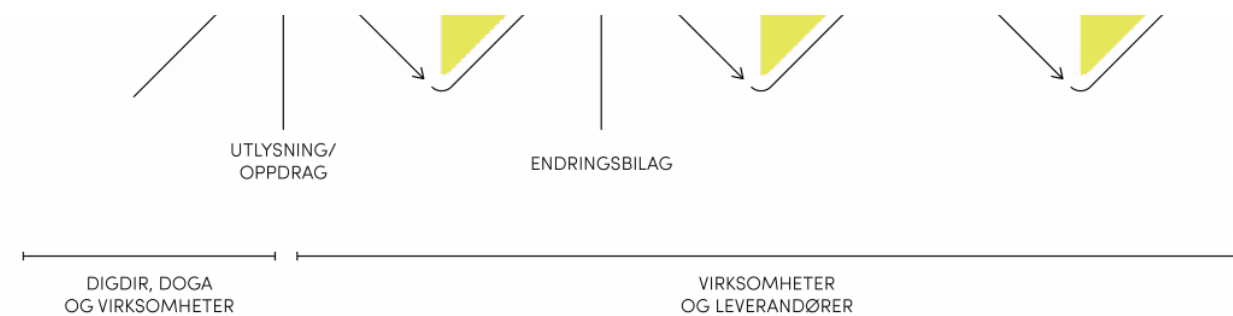
Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen har vi basert på om tiltakene reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som har stått til rådighet.

[41] [Utredningsinstruksen - regjeringen.no](#)

Den triple diamanten

For å sikre en åpen prosess for å få opp behov, problemer og forslag til tiltak, har Helsedirektoratet lagt prinsippene i Stimulabs metode - den triple diamanten – til grunn i utredningsarbeidet [42]. Den triple diamanten består av tre generelle faser. Hver diamant inneholder to trinn som viser hvordan prosessen åpner opp og utforsker, for deretter å definere og lukke. I første fase, *diagnosefasen*, er målet å utforske problemfeltet helhetlig. Diagnosefasen skal resultere i en felles forankret problemforståelse for det videre arbeidet, som sikrer at løsningen som skal utvikles er basert på reelle behov og ikke antakelser. I *diamant nummer to* utforskes det valgte mulighetsrommet. Man utvikler ideer, involverer brukere og tester ulike konsepter, for til slutt å velge det som svarer ut problemene på best mulig måte. I *den tredje diamanten* videreutvikler, prototyper, simulerer og implementerer man valgt løsning. I *dette arbeidet, har vi benyttet diamant 1 og 2. Innholdet i den tredje diamanten vil kunne være relevant tilnærming til videre oppfølging og gjennomføring av foreslåtte tiltak.*





Denne kombinasjonen av ulike metoder har bidratt til at vi har sett alkoholområdet fra flere ulike vinkler, vi har belyst problemer og tiltak på ulike måter - og bruk av de ulike metodene har bidratt til god dialog på tvers av ulike interessenter.

[42] [Stimulabs metode – den triple diamanten | Digdir](#)

Kunnskapsgrunnlag og innsiktsarbeid

I utredningen har vi hatt flere kilder til datainnsamling. Våren 2024 gikk vi gjennom og oppsummerte tidligere relevante dokumenter og rapporter for å få oversikt over hvilke problemer og forslag til tiltak som allerede var utredet. I tillegg har vi hatt et stort antall én til én-samtaler med statlige og kommunale interessenter, for å få førstehånds erfaring med hvordan disse opplever situasjonen på alkoholområdet. Basert på dette kunnskapsgrunnlaget, kunne vi lage hypoteser om utfordringer og muligheter, som vi tok med oss i det videre arbeidet.

Høsten 2024 gjennomførte vi tre heldags workshoper med representanter fra næringslivet, statlige og kommunale saksbehandlere, KS og Digitaliseringsdirektoratet. Målet med workshopene var å utarbeide og dokumentere en felles problemforståelse på tvers av interessentene, og å åpne mulighetsrommet for tiltak som kunne bidra til å løse problemene. Vi utarbeidet beskrivelser av en stor mengde problemer og forslag til tiltak, som vi har analysert gjennom en strukturert prioriteringsmodell og kost-/nyttevurderinger. Videre har vi kommet frem til overordnede behov, fire problemområder og forslag til prioriterte tiltak. Vi samlet også inn informasjon om hva kommunene opplever som de største utfordringene i forvaltningen av alkoholområdet, gjennom en spørreundersøkelse som gikk til alle landets kommuner.

I oppstarten av utredningsarbeidet kartla vi tidligere utredninger som kunne være relevante å bygge videre på. Disse utredningene er i korte trekk gjengitt her. Gjennomgangen av tidligere kunnskapsgrunnlag på alkoholområdet viser til dels sammenfallende problemforståelse og en rekke sammenfallende forslag til tiltak som det vi har kartlagt.

Konseptutredning TBR 2.0

Konseptutredning TBR 2.0 (2016) tar utgangspunkt i hvordan oppnå målet om et oppdatert og korrekt Tobakkssalgs- og Bevillingsregisteret (TBR). Alle bevillingshavere og registreringspliktige etter alkoholoven skal være registrert i TBR. Den enkelte bevillings-/registreringsmyndighet har ansvaret for registrering og vedlikehold av opplysninger om bevillinger i registeret, jf. alkoholforskriften § 13-3. Utgangspunktet for arbeidet, var at TBR ikke var oppdatert, og formålet med utredningen var å kartlegge de ulike aktørgruppernes interesser og behov i TBR, samt å utrede og vurdere ulike tiltak som med høy grad av sannsynlighet ville medføre at TBR kunne bli det som var intensjonen i henhold til regelverket. Utredningen ble ikke fullført og dermed ikke godkjent, men inneholder likevel interessant og relevant innsikt.

Eksempler på problemer som er sammenfallende med denne utredningen

- Registeret er ikke oppdatert på grunn av manglende registreringer, noe som gjør at registeret ikke gir den oversikten det var tiltenkt og fører blant annet til at alkoholleverandører/grossister ikke får sjekket om kundene har gyldige bevillinger slik alkoholoven krever.
- Flere kommuner lager sine egne oversikter, noe som fører til fragmenterte og usynkroniserte data
- Registrering i TBR oppleves som dobbeltregistrering for kommunene, uten incentiver til å registrere korrekt
- Det er utfordringer i regelverket
- Manglende integrasjon mellom TBR og kommunale fagsystemer
- TBR er ikke tilrettelagt for tilsyn/kontroll

Eksempler på foreslåtte tiltak som er relevante for denne utredningen

- Forslag til regulatoriske endringer
- Tilrettelegge TBR for å understøtte planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn
- Søknadsportal
- Nasjonal søknadsbehandling

Digitale Helgeland

Digitale Helgeland (2020). Digitale Helgeland er en del av Digi-Nordland, og er et forpliktende digitaliseringssamarbeid mellom 16 kommuner. Samarbeidet har et ønske om å dele data, gjenbruke og utnytte felleskomponenter og nasjonale fellesløsninger. Målet er å tilby innbyggerne raske og effektive løsninger som er enkle å bruke, samtidig som de bidrar til høy grad av likebehandling og rettssikkerhet. Digitale Helgeland er et eksempel på et digitaliseringsnettverk som har kommet langt med hensyn til å digitalisere saksbehandlingen på alkoholområdet. Flere Digi-nettverk, blant annet Digi Rogaland og Digi Agder, har startet utviklingsarbeid inspirert av Digitale Helgeland.

Digitale Helgeland har forbedret søknadsprosessen ved å tilby en ny felles søknadstjeneste for servering-, salg- og skjenkebevilling. I tillegg er en ny felles tjeneste for omsetningsoppgave for alkohol under utvikling. Alle 16 kommuner bruker samme sak-/arkivløsning, Elements, og felles tjenester utvikles på Altinn 3-plattformen.

Eksempler på sammenfallende problemer med denne utredningen

- Ineffektiv søknadsprosess hvor brukere må fylle inn data manuelt, som kunne blitt hentet automatisk fra andre systemer
- Ingen gjenbruk av data
- Dagens digitale søknader er lite brukervennlige og mangler universell utforming.

Eksempler på foreslåtte tiltak som er relevante for denne utredningen

- Felles tjeneste for servering og skjenkebevilling - en tjeneste med flere sporvalg
- Automatisk innhenting av foretaksinformasjon
- Klarspråk – forklarende tekst som er tilpasset valgt bevillingstype og hvor krav til søker er forklart
- Sikring av komplett søknad gjennom sjekkliste og validering av data

Treparts bransjeprogram uteliv

Treparts bransjeprogram uteliv (2021) er etablert som arenaer for arbeidstakere, arbeidsgivere og myndigheter knyttet til utelivsbransjen. Med utgangspunkt i et mandat fra Treparts bransjeprogram ble det fra 1. september til 30. desember 2021 gjennomført et konseptarbeid av Arbeidstilsynet/Sopra Steria. Målet med arbeidet var å kartlegge og vurdere behov, muligheter, tilgrensede aktiviteter og tiltak, samt forslag til videre arbeid. Den endelige målsetningen var "... å etablere et nasjonalt elektronisk søknadssystem for serveringsbevillinger som tas i bruk av alle kommuner, som gjør det mulig for relevante etater å utveksle nødvendig informasjon i forbindelse med søknadsbehandlingen, og som kan fungere som et oppdatert register over serveringsbevillinger". Konseptfasen er gjennomført, men neste fase, planleggingsfasen, er ikke påbegynt.

Eksempler på sammenfallende problemer med denne utredningen

- Det er ingen kobling mellom serveringsbevillinger og skjenkebevillinger, noe som skaper dobbeltarbeid.
- Ulike rutiner og praksis på tvers av kommuner fører til ineffektiv saksbehandling.
- Manglende nasjonal oversikt gjør det vanskelig for kommuner å kontrollere at alle serveringssteder har de nødvendige bevillingene.

Eksempler på foreslåtte tiltak som er relevante for denne utredningen

- Utvikling av en felles søknadsside for serverings- og skjenkebevillinger (nasjonal portal), som vil fungere for alle kommuner - som integreres tett med, og har direkte flyt av strukturerte data inn i saksbehandlingssystemene.
- Samordning av prosesser for serverings- og skjenkebevillinger for å forenkle søknadsprosessen og sikre bedre datakvalitet
- Automatisering av dataflyt og delprosesser i saksbehandlingen

Forslaget om utvikling av et felles søknadssystem (fagsystem) for serveringsbevilling ble vurdert, men forkastet. Dette ble begrunnet med kommunenes selvråderett og at de avgjør selv hvilke systemer de bruker.

WS-oppsummering fra våren 2023

På initiativ fra Skatteetaten våren 2023 ble Helsedirektoratet, Næringssetaten Oslo kommune og KS invitert til workshoper for å diskutere utfordringer og mål for alkoholbevillinger. Det var stor grad av enighet mellom virksomhetene om at det er behov for forbedringer på området. I oppsummeringen fra disse workshopene, er ikke problemforståelsen eksplisitt formulert, men i forslag til tiltak er det mulig å se hvilke problemer som ønskes løst.

Eksempler på mål som ble diskutert i workshop-rekken:

- Harmonisering av regelverk – øker mulighet for standardisering
- Dokumentasjonskrav fra søker begrenses til kun den informasjonen offentlige myndigheter ikke selv kan hente ut
- Det skal være enkelt for bruker å søke om bevilling – bedre brukertilfredshet
- Redusere saksbehandlingstiden i bevillingssaker
- Manuell saksbehandling kun der det er nødvendig
- Myndighetene deler data sømløst på tvers av alle aktører
- Bevillingssøkere trenger bare én bevillingsportal
- Løpende oppfølging på tvers i vandelsvurderingen
- Stat og kommune må samarbeide – effektive prosesser

Én-til-én-samtaler våren 2024

Innledningsvis i prosjektet hadde vi en utforskende fase hvor vi gjennomførte én-til-én-samtaler med interne og eksterne interessenter. Målet var å identifisere behov for regelverksendringer, digitalisering og samordning av tilsyns- og bevillingssystemer.

Vi snakket med statlige og kommunale virksomheter samt nasjonale myndigheter med samordnings- og digitaliseringsansvar:

- Helsedirektoratet (Avdeling levekår, Avdeling miljø og helse, Avdeling IT, Avdeling utredning og tjenstedesign, Avdeling samhandling og arkitektur)
- Skatteetaten (Skattedirektoratet v/juridisk avdeling og divisjon for Brukerdialog)
- Mattilsynet
- Oslo kommune (Næringsetaten)
- KS – Kommunesektorens organisasjon
- KS Digitale fellestjenester – KS Digital
- Digitale Helgeland

Gjennom samtalene ble flere felles utfordringer og mulige forbedringsområdet identifisert. Et sentralt tema var behovet for digitalisering og forenkling av systemer knyttet til bevillinger, tilsyn og regelverksforvaltning. Flere aktører fremhevet viktigheten av å modernisere eksisterende systemer, og ulike gevinster som kunne realiseres ved å gjøre dette. Automatisering av saksbehandling og vandelsvurderinger ble trukket frem som en nøkkelfaktor for å sikre en mer enhetlig og effektiv prosess. Det ble også pekt på utfordringer knyttet til regelverksendringer og forvaltningsskjønn. Uklare krav og stor grad av skjønnsutøvelse fører til ulik praksis mellom kommuner og statlige tilsynsmyndigheter, og det er behov for en gjennomgang av regelverket for å skape mer forutsigbar og effektiv saksbehandling.

Videre ble kommunenes rolle i tilsyns- og bevilingsarbeidet diskutert. Det ble understreket at kommunene må involveres tidlig i utredningen, og at finansieringsmodellen må være tydelig fra start, særlig dersom kommunene pålegges kostnader for nye løsninger. Digitaliseringsnettverkene og pilotprosjekter kan brukes for å teste og forbedre konsepter før en bredere implementering. Datadeling og -gjenbruk, integrasjon og arkitektur ble løftet frem. Skatteetaten og Mattilsynet understreket behovet for tydelige rammer for datadeling, slik at informasjonsflyten mellom aktørene blir både effektiv og sikker. Helsedirektoratets avdeling for samhandling og arkitektur påpekte også viktigheten av standardiserte og skalerbare digitale løsninger som kan tilpasses ulike behov.

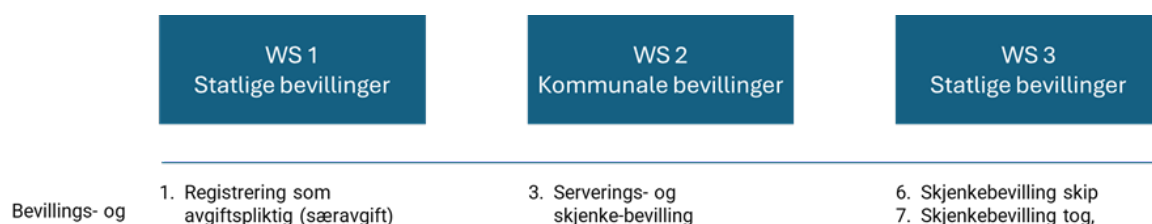
Kunnskapsgrunnlaget ga et godt utgangspunkt for å utvikle hypoteser som igjen dannet grunnlaget for videre innhenting av innsikt gjennom workshops med sentrale aktører, samt spørreundersøkelse til alle kommunene.

Heldags workshoper

I august og september 2024 gjennomførte vi tre heldags workshoper hvor vi kartla hovedprosessene til følgende

bevillings- og registreringstyper sammen med aktuelle interessenter:

- Registrering som særavgiftspliktig virksomhet for import og engrossalg
- Statlig tilvirkningsbevilling av alkoholholdig drikk
- Kommunal serverings- og skjenkebevilling
- Kommunal bevilling for enkelt anledning og ambulerende bevilling
- Kommunal salgsbevilling
- Statlig skjenkebevilling for skip
- Statlig skjenkebevilling for tog, fly og forswarets messer





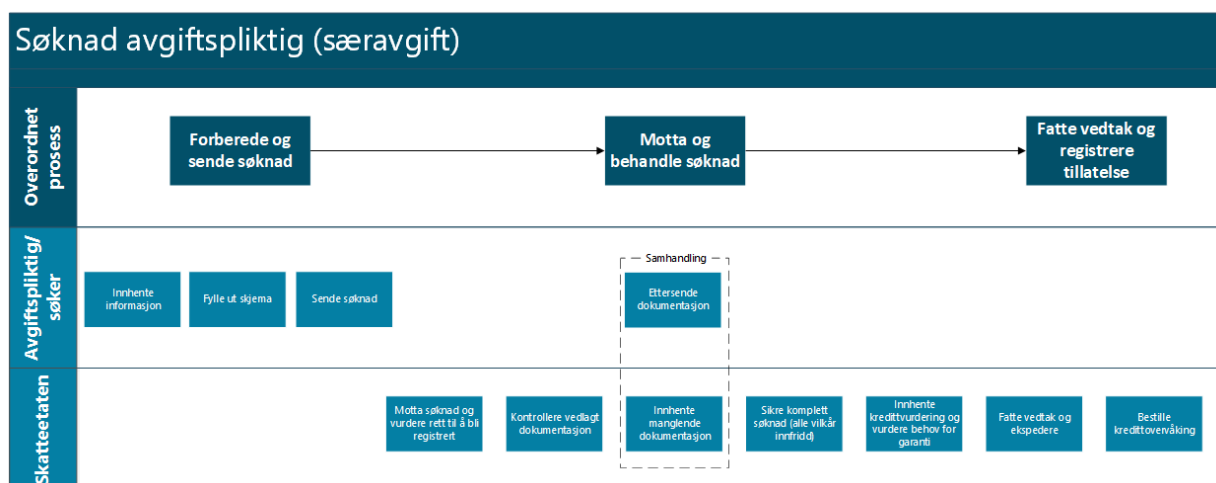
I workshopene gjennomgikk vi prosessene for søknad, klage, samt kontroll og tilsyn for å etablere en felles problemforståelse, uten å gå i detalj på hver enkelt aktivitet. Vi la til grunn at prosessbeskrivelsene ga et tilstrekkelig bilde for utredningens formål, selv om det forekom mindre variasjoner. Alkoholpolitiske handlingsplaner påvirker for eksempel kommunenes håndtering av bevillinger, og vi antar at en del av forskjellene kan forklares med kommunestørrelse og ulik prioritering av ressurser og kompetanse i oppfølgingen av alkoholregelverket. Innsikten i de overordnede prosessene dannet et felles utgangspunkt for å identifisere behov, problemer, løsningsforslag og prioriteringer.

Funn fra workshopene blir behandlet i analysen i kapittel 6 Analyse og anbefalinger for det videre arbeidet.

Søknadsprosessene

I workshopene fikk søknadsprosessene størst oppmerksomhet, noe som også gjenspeiles i denne rapporten. Søknadsprosessene for de ulike bevillings- og registreringstypene er beskrevet for å gi et innblikk i brukerreisen til både søkere og saksbehandlere. Søknadsprosessen for de ulike registrerings- og bevillingstypene er beskrevet med generiske aktiviteter med tilhørende supplerende beskrivelser av de ulike typene. Ytterligere beskrivelser av funn knyttet til søknadsprosessene finnes i vedlegg 3: Søknadsprosessen - problemer og forslag til tiltak. Prosessene for klage, og kontroll og tilsyn finnes i vedlegg 4: Klage- samt kontroll- og tilsynsprosessene - problemer og forslag til tiltak.

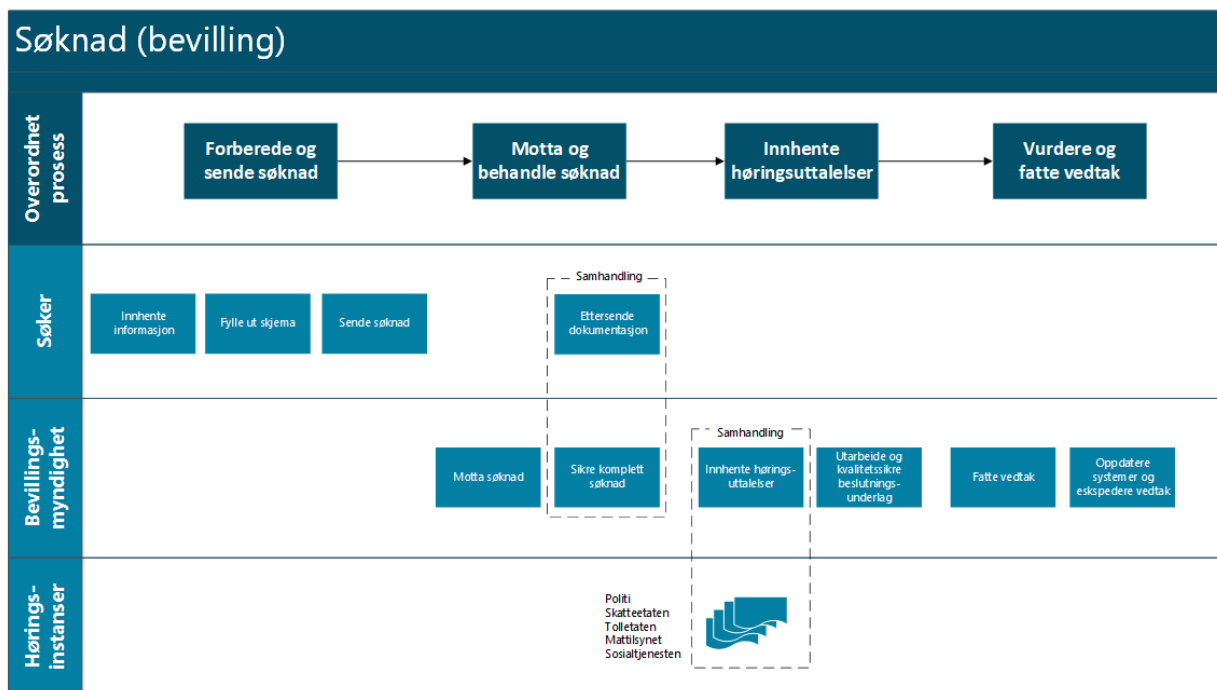
Søknad om å bli registrert som særavgiftspliktig virksomhet



Skatteetaten har utviklet og tilgjengeliggjort en registreringsveileder, som har ført til at søknadene de mottar oftere er komplette ved innsendelse. Allikevel bruker Skatteetaten mye tid på å etterlyse manglende informasjon fra søkere.

Skatteetaten innhenter kredittvurdering eksternt, men utfører en selvstendig vurdering av informasjonen de mottar. Har søkeren dårlig kredittvurdering, eller har en økonomi som ikke matcher volum, bes søker om å stille med bankgaranti som sikkerhetsstillelse for betaling av alkoholavgift. Rene grossister blir ikke kredittvurdert.

Søknad om alkoholbevillinger



Søknad om statlig tilvirkningsbevilling for alkoholholdig drikk

Søknaden sendes inn via Altinn ved å fylle ut Helsedirektoratets søknadskjema. Her krysser søker av for hvilken type alkoholholdig drikk som skal produseres, og legger ved dokumentasjon om blant annet produksjonslokaler, lagerhold, transport og internkontrollsystemer.

Saksbehandler kontrollerer at dokumentasjonen er komplett, og ved eventuelle mangler kontaktes søkeren. Videre innhenter saksbehandler høringsuttalelser fra politiet, Tollestaten, Skatteetaten og kommunen (sistnevnte kun når søker har eller har hatt kommunal salgs- eller skjenkebevilling) i forbindelse med vurdering av søkerensandel. Basert på mottatte opplysninger og dokumentasjon i saken gjør saksbehandler en helhetsvurdering av søknaden. Prosessen støttes av fagsystemer samt manuelle prosedyrer støttet av e-post, telefon og oversikter i regneark.

Til slutt fattes et vedtak. Innvilget bevilling registreres av saksbehandler i Tobakkssalgs- og bevillingsregisteret (TBR). Det blir deretter sendt en underretning om tildelt bevilling til de aktuelle høringsinstansene. Søkeren er ansvarlig for å følge opp rapportering og betaling av bevillingsgebyr, i tillegg til andre plikter som bevillingshaver har.

Steg 1: Harald behandler søknader om statlige tilvirkningsbevillinger. Søkerne er ofte erfarne aktører, men prosessen er kompleks fordi de må forholde seg til mange ulike instanser. Det mangler tydelig veiledning om kravene til søknaden, hvordan prosessen fungerer, og hvordan de blir fulgt opp av Helsedirektoratet.



Steg 2: Mange søknader inneholder feil eller mangler dokumentasjon, noe som skyldes manglende systemstøtte for oppfølging og kommunikasjon mellom offentlige myndigheter. Harald må bruke mye tid på å be om tilleggsopplysninger og avklare krav, noe som forsinker saksbehandlingen betydelig.



Steg 3: Søknadsprosessen krever innhenting av uttalelser fra flere høringsinstanser, inkludert kommuner og andre myndigheter. Det finnes ingen samordnet dialog eller automatisert oppfølging, noe som fører til lang ventetid og varierende responstid fra ulike instanser. Harald må ofte bruke mye tid på purringer og oppfølging



Steg 4: Uten en helhetlig digital løsning må Harald håndtere store deler av saksbehandlingen manuelt. Dette skaper ineffektivitet og gjør det utfordrende å ha full oversikt over søknader og fremdrift. Mangel på systemstøtte gjør også at oppfølgingen av søkerne blir ustrukturert og tidkrevende.



Steg 5: Når søknaden endelig er behandlet og vedtaket sendes ut, har det ofte gått lengre tid enn ønskelig. Harald ser et stort behov for bedre digitale løsninger som kan effektivisere prosessen, redusere ventetiden og sikre bedre samhandling mellom Helsedirektoratet, kommunene og høringsinstansene.

Søknad om kommunal salgs-, serverings- og skjenkebevilling

Ifølge kommunene som deltok i workshop, er det ulike kommunale søknadsløsninger og saksbehandlingssystemer for alkoholbevillinger. Kommunene har strukturert informasjonen om bevillinger på forskjellige måter, men det er vanlig at søker via veiledning og spørsmål blir rutet til kommunens elektroniske søknadsskjema. Utfylling av søknadsskjemaene krever innlogging via ID-porten. Ferdigutfylte skjemaer legger seg inn i kommunenes saksbehandlingssystem til behandling.



Oslo kommune skiller seg fra øvrige kommuner, vet at de har en egen etat for håndtering av serverings-, skjenke- og salgsbevillinger – Næringsetaten. Der mindre kommuner bruker saksbehandlingssystemet som fagsystem, har Næringsetaten, et eget fagsystem for saksbehandling av serveringsbevilling og alkoholrelaterte saker.

Videre er inntrykket at Oslo kommune skiller seg, særlig fra mindre kommuner, ved å bruke et bredt spekter av informasjonskilder, som Folkeregisteret (Infotorg), Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret), aksjonærregisteret, Brønnøysundregistrene, seeiendom.no og proff.no, samt ulike lokalaviser og sosiale medier. Innhenting av høringsuttalelser skjer hovedsakelig manuelt ved bruk av e-post (hvis kryptert) eller pr. post.

Kommunale bevillinger skal fornyes hvert fjerde år, i forbindelse med at nytt kommunestyre tiltrer, av hensyn til kommunestyrets rett og plikt til å utforme en helhetlig lokal alkoholpolitikk, jf. alkoholloven § 1-6. Kommunestyret kan også fastsette retningslinjer om at ingen bevillinger skal fornyes, eller evt hvilke det det må søkes fornyelse for. Én kommune har innført såkalte "evige bevillinger", men kommunen foretar løpende vandelskontroll som innebærer å innhente og vurdere høringsuttalelser fra aktuelle instanser. Med dette trenger ikke bevillingshaver å fornye bevillingen gjennom ny søknad hvert fjerde år, noe som sparer både søkere og saksbehandlere for administrativt arbeid.

I prinsipielle saker, som større bygge- eller utviklingsprosjekter, involveres politisk nivå/kommunestyret. Kommunestyret har i utgangspunktet bevillingsmyndigheten, men denne kan delegeres til administrasjonen i kommunen. I en av kommunene går bevillingsvedtak via rådmannen. Det varierer mellom kommunene om de registrerer vedtatte bevillinger i Tobakkssalgs- og bevillingsregisteret (TBR), selv om dette er en plikt etter alkoholregelverket. Kopi av vedtak sendes til relevante avdelinger og høringsinstanser.

Steg 1: Sara er saksbehandler og veileder kommunens innbyggere på forskjellige områder. Mye informasjon ligger ute på kommunens nettsider, men hun opplever likevel at innbyggerne har behov for personlig veiledning.



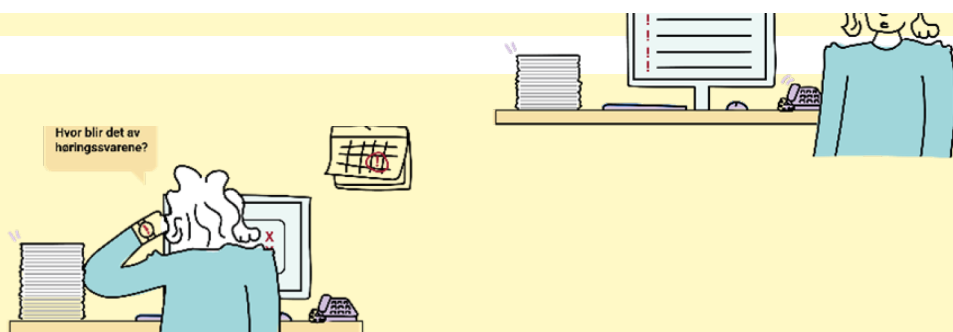
Steg 2: Sara erfarer at mottatte søknader mangler dokumentasjon. Dette medfører at hun må bruke tid til å purre på søkere. Hun mangler systemstøtte for saksbehandlingen og må lage manuelle rutiner og egne lister for å ha oversikt.



Steg 3: Det er ikke ofte hun får inn søknader om serverings- og skjenkebevilling. Når hun får tildelt denne type saker må hun lese seg litt opp på ulike regelverk fordi hun opplever de som kompliserte og hun er usikker på sin egen kompetanse på området.



Steg 4: Innhenting av høringsuttalelser er en manuell prosess og Sara opplever at dette tar lang tid. Noen ganger må hun også purre på høringsinstansene.



Steg 5: Når søknaden er godkjent, sendes vedtaket til søkeren og Sara tar fatt på neste sak i bunken.

Søknad om kommunal bevilling for enkelt anledning og ambulerende bevilling



Ambulerende skjenkebevilling, og skjenkebevilling for enkelt anledning, er to typer tillatelser for skjenking av alkohol for avgrensede anledninger. Ambulerende bevilling er beregnet for mindre, lukkede arrangementer som private fester, bryllup eller jobbsammenkomster. Denne typen bevilling har forenklet saksbehandling og lavere gebyrer, uten krav om uttalelse fra politiet. Ved bruk av offentlige områder, som parker eller veier, må imidlertid politiet varsles.

Bevilling for enkelt anledning gjelder for åpne arrangementer som festivaler og konserter. Politi og sosialtjeneste skal uttale seg i slike saker. Ved store arrangementer kan også andre instanser involveres i vurderingen. Kommunene følger gjerne sine alkoholpolitiske retningslinjer når søknader skal behandles. Krav til kunnskapsprøve og andre vurderinger kan også variere mellom kommunene, noe som skaper ulike praksiser og opplevelser for søkerne.

Søknad om statlig skjenkebevilling for skip (og tog/fly)

Rutegående skip og cruiseskip må søke om statlig skjenkebevilling hos Statsforvalteren, mens skip som frakter passasjerer på dagsturer, kveldscruise eller lignende, samt skip som ligger til kai og er åpne for allmenheten, må søke om kommunal bevilling. Søknad sendes til Statsforvalteren via e-post, og behandlingstiden er vanligvis rundt tre måneder. Det finnes ikke standardiserte søknadsmaler. Skjenkebevillingen gis ofte "inntil videre", slik at det ikke er nødvendig å søke hvert år. Statsforvalteren skal registrere skjenkebevillinger i Tobakkssalgs- og bevillingsregisteret, men har ikke rutiner for det. Hvis skip som har statlig skjenkebevilling skal ha arrangementer mens de ligger ved kai, må skipet søke om skjenkebevilling for enkelt anledning i den aktuelle kommunen.

Helsedirektoratet er bevillingsmyndighet for søknader om statlig skjenkebevilling på tog og fly, men dette ble ikke tematisert i workshopene pga. forfall fra relevante bevillingshavere. Politiet og Skatteetaten er høringsinstanser når søknader fra tog- og flyselskaper behandles. Kommune og statsforvalter blir satt på kopi av alle vedtak Helsedirektoratet fatter.

Søknad om statlig skjenkebevilling til Forsvarets messer

Forsvarets messer sender sine søknader til Helsedirektoratet som er bevillingsmyndighet. Lokale militære avdelinger sender søknader via e-post til intern saksforberedelse hos Forsvarets personell og vernepliktssenter før de sendes til Helsedirektoratet. Det er sjelden det søkes om nye bevillinger; de fleste innsendte søknader gjelder endringer. Forsvaret har gode interne prosesser, uttrykt i workshopen av deltaker fra forsvaret som at de "har stålkontroll på dette selv". Dialogen mellom Forsvarets messer og Helsedirektoratet beskrives som god. Forsvaret har utarbeidet egne veiledere som skal støtte ansatte med lokalt ansvar for bevillingen. Mens kantiner må ha serveringsbevilling i tillegg til skjenkebevilling, er ikke dette et krav for messene.

Når det gjelder søknader fra Forsvaret, henter ikke Helsedirektoratet inn høringsuttalelser fra politiet eller Skatteetaten (forsvarets ansatte er sikkerhetsklarert), men det innhentes uttalelse fra kommunen ved nyetablering av messer.

Helsedirektoratet mottar få søknader fra Forsvaret, og det er derfor ikke behov for standardiserte maler. Det er tilstrekkelig å opplyse om hvilke krav en søknad skal oppfylle. Søknadene sendes på e-post via direktoratets postmottak og lagres i sak/arkivsystemet. Alle bevillinger direktoratet tildeler registreres i Tobakksalgs- og bevillingsregisteret (TBR).

Helsedirektoratets spørreundersøkelse til kommunene

Informasjon om kommunenes forvaltning av alkoholoven innhentes årlig for det foregående året gjennom en spørreundersøkelse til alle landets kommuner. Kommunene plikter etter anmodning å avgi opplysninger om kommunens forvaltning, jf. alkoholforskriften § 7-3. Opplysningene som innhentes har tidligere vært en del av Folkehelseinstituttet (FHI) sin publisasjon Alkohol i Norge [43]. Helsedirektoratet har fra 2024 overtatt ansvaret for å innhente disse opplysningene.

Opplysningene som innhentes fra kommunene omhandler mange forhold ved kommunenes forvaltning av alkoholoven, blant annet

- antall salgs og skjenkebevillinger
- kommunenes salgs- og skjenketider
- kommunenes kontrollvirksomhet
 - antall kontroller og type overtredelser
 - prikktildeling og inndragning av bevillinger
 - nye søknader innvilget og avslått

Undersøkelsen ble gjennomført i september/oktober 2024, av Rambøll på vegne av Helsedirektoratet, i form av digitalt spørreskjema. 348 av 356 kommuner (98%) svarte på undersøkelsen. Resultatene fra denne undersøkelsen er foreløpig ikke publisert.

Spørsmålene som ble stilt som en del av innsiktsarbeidet i denne utredningen var:

1. Hva opplever kommunen som de største utfordringene i saksbehandlingen etter alkoholoven?
2. Hvilke høringsinstanser innhenter kommunen uttalelser fra i søknader om salgs- og skjenkebevillinger?
3. Registrerer kommunen bevillinger i TBR, jf. alkoholforskriften § 13-3?
4. Hvilket saksbehandlingssystem/fagsystem bruker kommunen i saksbehandlingen av salgs- og skjenkebevillinger?

5. Fyller bevillingssøker ut søknad om salgs/skjenkebevilling i skjema i et webgrensesnitt eller legger de ved et egendefinert søknadsskjema

Svarene viser at kommunenes største utfordring i behandlingen av søknader om salgs- og skjenkebevillinger er å innhente uttalelser fra høringsinstansene (133). Dette kan handle både om systemprosesser, men også hvordan uttalelsene skal forstås og vurderes. Manglende saksbehandlingssystem/fagsystem (92) og spørsmål fra bevillingshaver (77) er også krevende for mange kommuner.

Høringsinstansene som kommunene ber om uttalelse fra i saksbehandlingen er i all hovedsak politiet (347), kommunens sosialtjeneste (239) og Skatteetaten (87). Det kom inn 46 unike svar på spørsmål 2 om hvilke instanser kommunen innhenter uttalelse fra, noe som tyder på at det er stor variasjon i hvilke instanser som kommunene kontakter.

Av svarene fra kommunene fremgår det at 231 kommuner registrerer sine bevillinger i Tobakksalgs- og bevillingsregisteret (TBR). 117 kommuner registrerer ikke i TBR.

Kommunene bruker ulike saksbehandlingssystemer. Acos Websak (159), Elements (132) og P360 (54) er mest brukt. De fleste kommuner har søknadsskjema i et webgrensesnitt (250), mens et mindretall (86) har egendefinert søknadsskjema. 12 kommuner oppgir å ikke bruke et fast søknadsskjema.

Overordnet bekrefter resultatene det vi har avdekket i utredningsarbeidet for øvrig. For å få en smidigere brukerreise for forvaltningen og næringslivet må det legges til rette for:

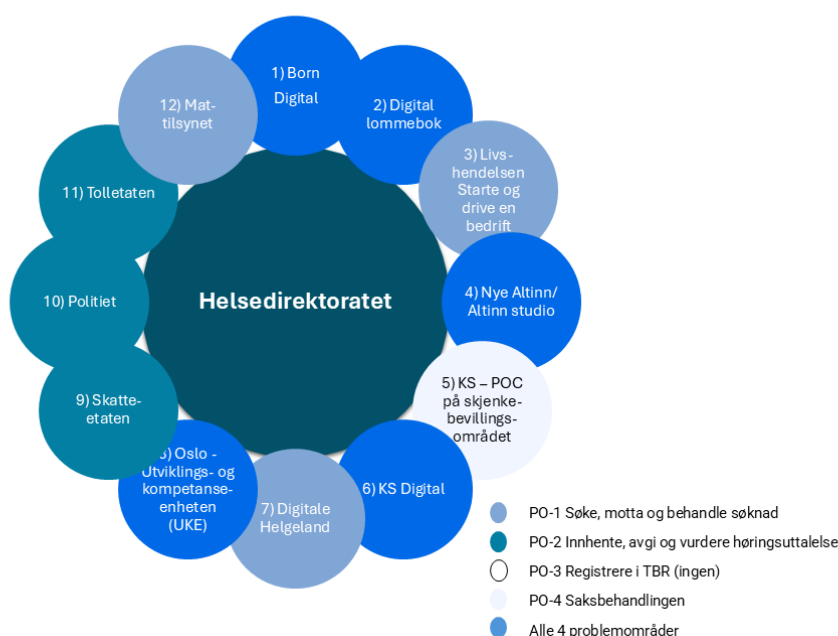
- *Bedre prosesser* for innhenting og håndtering av høringsuttalelser
- *Økt kompetanse* i kommunene for å vurdere innholdet i uttalelsene
- *Utvikling av kommunale felleskomponenter for saksbehandling* for å effektivisere og forenkle saksbehandlingen og gjøre det mulig å utvikle mer standardiserte rutiner/maler osv.
- *Registrering i TBR*, da innsikten tilsier et potensiale for 1/3 av landets kommuner til å registrere bevillinger i TBR slik at registeret kan gi en komplett nasjonal oversikt over alkoholbevillingene og fungere etter sin hensikt.

[43] [Alkohol i Norge - FHI](#)

Pågående utviklingsarbeid på statlig og kommunalt nivå

Helsedirektoratet har kartlagt 12 pågående utviklingsarbeid i stat og kommune som er relevant for vår utredning. Tiltakene kan kategoriseres i to grupper: Den ene gruppen er generelt digitaliseringsarbeid som kan bidra til å utvikle felleskomponenter i et "økosystem" som også kan bidra til å løse problemene på alkoholområdet, se kapittel 6.1 Hva er problemet og hva vil vi oppnå? Den andre gruppen er spesifikke tiltak på alkoholområdet. Det er viktig at Helsedirektoratet i det videre arbeidet har et aktivt forhold til disse.

Disse pågående utviklingsarbeidene har et grensesnitt til våre problemområder, og vi har, basert på vår forståelse, utarbeidet en kort beskrivelse av de 12 grensesnittene og knyttet disse til problemområdene. En mer detaljert beskrivelse av de 12 utviklingstiltakene finnes i vedlegg 2: Oversikt over pågående utviklingsarbeid.



Tabellen under beskriver vår forståelse av grensesnittet mellom de 12 pågående utviklingsarbeidene i stat og kommune og problemområdene vi har avdekket. De fire problemområdene er (1) Søke, motta og behandle søknad (2) Innhente, avgj og vurdere høringsuttalelse (3) Registrere i TBR (4) Saksbehandlingen.

Tabell 1

Utviklingsarbeid	Vår forståelse av grensesnitt til våre problemområder
1. Born Digital	Utviklingen i både Altinn Events (sanntidsvarslinger og hendelsesstyrte datautvekslinger) og Dialogporten (meldingsformidling) kan bidra til blant annet automatisering, gjenbruk og datadeling på alle fire problemområder.
2. Digital lommebok	En digital lommebok er en app som kan forenkle prosesser i alle fire problemområder. Brukeren kan legge til informasjon i lommeboken fra offentlige og private aktører og enkelt dele dette med andre ved behov.

3. Livshendelsen Starte og drive en bedrift	Økt åpenhet og tilgang til eierskapsinformasjon, samling av dokumenter i digital lommebok, samt en ambisjon om å bruke KI for å forenkle helhetlige tjenester vil kunne bidra til å forenkle Problemområde 1 Søknad.
4. Nye Altinn/Altinn studio	Automatisering, gjenbruk og datadeling er mulig på alle fire problemområder ved å bygge videre på Altinns infrastruktur, som legger til rette for videreutvikling og gjenbruk av eksisterende tekniske komponenter og koblinger.
5. KS – Proof of concept (POC) på skjenkebevillings-området	Resultatene fra POC-en vil kunne bidra til å løse alle fire problemområder. POC-en vil bl.a. se på integrasjonen mellom Altinn Studio og kommunale fag- og saksbehandlingssystemer, avklare juridiske spørsmål og eventuelle hindringer knyttet til bruken av Altinn Studio.
6. KS Digital	Prosjektet for en felles tilskuddsforvaltningsløsning, inkludert søknadsskjemaer, saksbehandling og klageadgang, kan gi verdifull innsikt i bruken av sentrale byggeklosser i det nasjonale økosystemet for digital samhandling. Dette kan bidra til å forenkle prosesser på tvers av alle fire problemområder.
7. Digitale Helgeland	Implementering av forenklingene knyttet til serverings-, skjenke- og salgsbevilling kan bidra til å løse Problemområde 1 Søknad.
8. Næringsetaten Oslo kommune /UKE	Innsikt i behov og kostnadsestimat for utvikling av et nytt fagsystem, samt kunnskap om løsninger i andre kommuner i Norge, Stockholm og København, vil være verdifull på tvers av alle fire problemområder. Bruk av digital lommebok for å lagre digitale bevis vil kunne forenkle Problemområde 1 Søknad.
9. Skatteetaten	Word-malen for å be om høringsuttalelse fra Skatteetaten og gjenbruk og deling knyttet til Skatteetatens automatiseringsprosesser vil kunne bidra til å effektivisere Problemområde 2 Høringsuttalelser.
10. Politiet	Politiet mener at det er gevinster å hente i samhandlingen mellom kommuner/offentlige myndigheter og politiet. De foreslår tiltak som standardisering av skjemaer, systemstøtte, opplæring og erfaringsdeling på bestillersiden. Dette vil kunne bidra til mer presise forespørsler og redusere usikkerhet ved tolkning av politiets svar. De foreslåtte tiltakene er rettet mot Problemområde 2 Høringsuttalelser.
11. Tolletaten	Fremtidens tollbehandlingssystem kan potensielt være på plass tidligst 2030. Konseptet som har fått støtte p.t. er et konsept med fokus på samhandling og kravstilling fra sektormyndighetene. Helsedirektoratet, Skatteetaten og Mattilsynet kan spille inn evt. behov til Tolletaten, slik at disse kan bli ivarettatt i konseptvalgutredningsarbeidet og andre relevante utviklingstiltak.
12. Mattilsynet	Mattilsynets utviklingsarbeid er sentralt både for forenkling av oppstart av serveringssteder og for tilsyn og kontroll. Denne innsikten kan bidra til å løse utfordringer i Problemområde 1 Søknad.

Analyse og anbefalinger for det videre arbeidet

I dette kapitlet gjør vi en analyse av innsamlet kunnskap, og skisserer en mulig gjennomføringsmodell med forslag til organisering, roller og ansvar i det videre arbeidet. Avslutningsvis drøfter vi hva som er viktige forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Analysen tar utgangspunkt i de seks spørsmålene som ligger i Utredningsinstruksen [44].

[44] [Utredningsinstruksen - regjeringen.no](https://utredningsinstruksen.no)

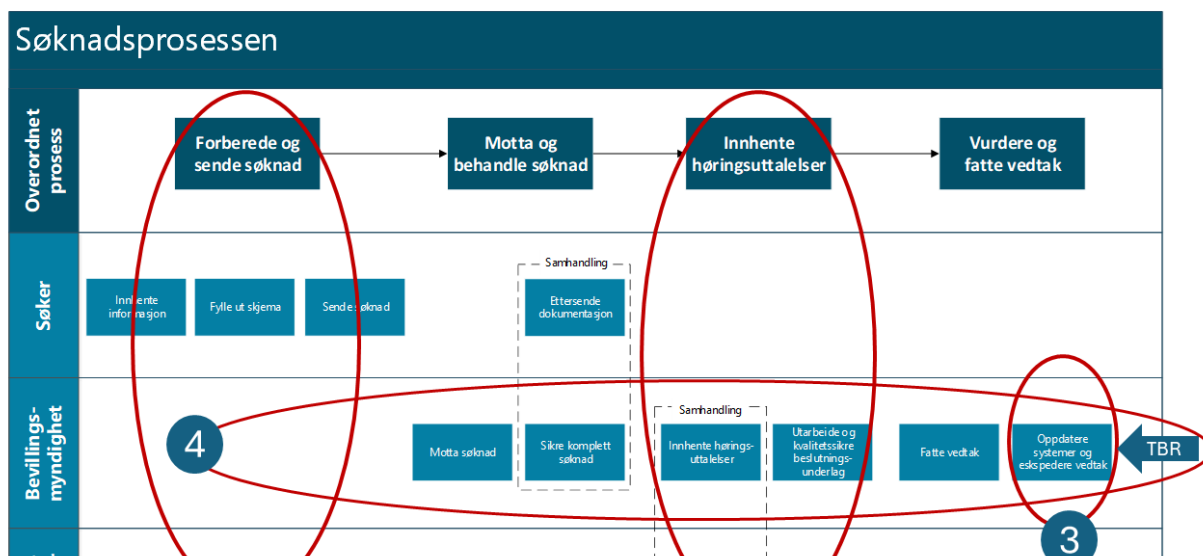
Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Fire problemområder i søknadsprosessen

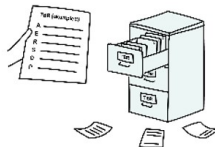
For å få felles forståelse av *hva som er problemet*, har vi hatt en prosessstilnærming i dette arbeidet, gjennom tre heldags workshoper, se [kapittel 4.6 Heldags workshop](#). Vi så på søknadsprosessen og på klage- og tilsynsprosessen.

Analysen av identifiserte behov, utfordringer og løsningsforslag avdekket klare fellestrekk på tvers av workshopene, både blant søkere og saksbehandlere. Overordnet uttrykte søkere behov for veiledning og en enklere søknadsprosess, mens saksbehandlere etterlyste bedre systemstøtte og enklere deling av data. De fleste problemene var knyttet til søknadsprosessen, med færre problemer i prosessene for kontroll/tilsyn, og svært få knyttet til klageprosessen. Det er derfor søknadsprosessen vi behandler i det videre. Løsningsforslagene fokuserte på å forenkle og effektivisere hverdagen for både søkere og saksbehandlere, blant annet gjennom veiledning og kompetanseutvikling, etablering av samhandlingsfora på statlig og kommunalt nivå og implementering av ny teknologi.

Vi har kommet frem til fire problemområder i søknadsprosessen, fra søker skal innhente relevant informasjon til bruk i en søknadsprosess, til et vedtak om bevilging er fattet og TBR er oppdatert.



Under følger en nærmere beskrivelse av de fire problemområdene:

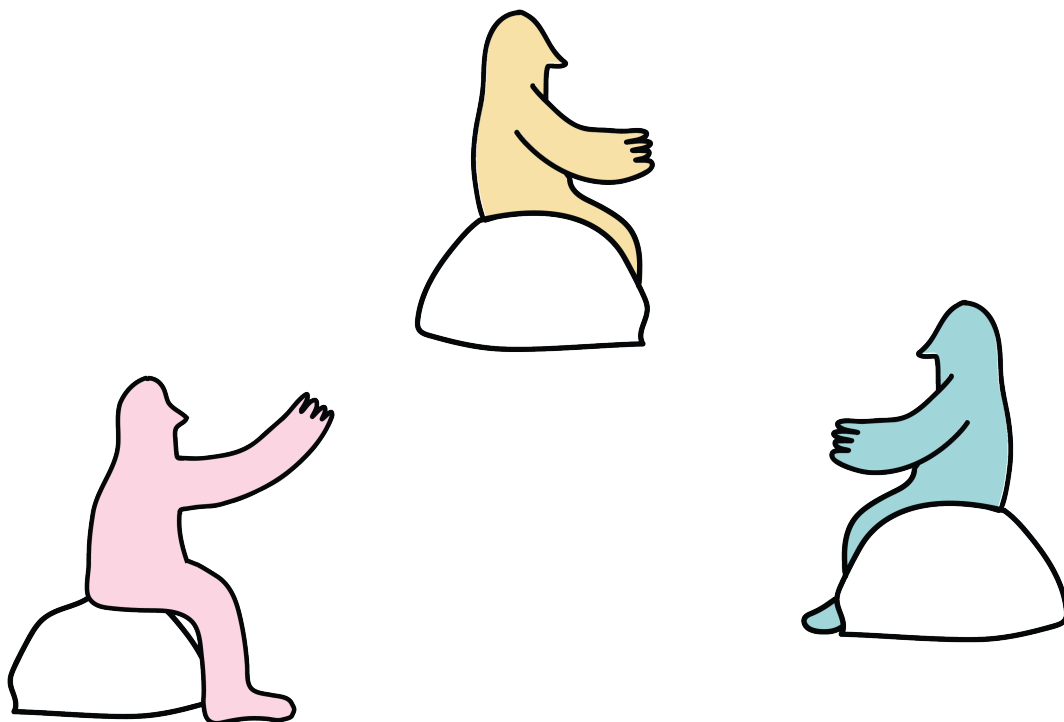
	Problemområder			
	1. Søke, motta og behandle søknad	2. Innhente, avgjøre og vurdere høringsuttalelse	3. Registrere i TBR	4. Saksbehandlingen
Hva er brukernes behov?	Behov for enkel og brukervennlig søknadsprosess for komplett søknad.	Behov for effektiv innhenting og riktig vurdering av høringsuttalelser.	Behov for enkel og effektiv registrering av bevillinger i TBR uten dobbeltarbeid.	Behov for effektiv saksbehandling med høy kvalitet.
				
Hva er hovedproblemet?	Manglende klarhet, kommunikasjon og samhandling i søknadsprosessen fører til ineffektivitet og forsinkelser for både søkere og saksbehandlere.	Manglende standardisering, samarbeid og effektive systemer i høringsprosessen fører til manuelle prosesser, forsinkelser og uklarhet i høringsuttalelser, noe som kompliserer saksbehandlingen og skaper ineffektivitet.	Vi har ikke en nasjonal oversikt over alkoholbevillinger/-registreringer som kan brukes i forvaltningens tilsynsarbeid og sikre lovlig og ansvarlig omsetning av alkoholholdig drikk.	Mangel på prosess- og beslutningsstøtte. Manuelle prosesser og ad-hoc løsninger i saksbehandlingen skaper ineffektivitet og risiko for feil.

Hva er årsakene til problemet?

Årsakene til problemene vi har identifisert, finner vi i både regelverk, organisering, prosesser, informasjon (datadeling og -gjennbruk) og teknologi. Regelverket som regulerer søknadsprosessene på alkoholområdet, alkoholloven, serveringsloven og særavgiftsforskriften, er komplisert og harmonerer ikke godt nok med hverandre. Videre er deler av regelverket utdatert. Som vi har vist i [kapittel 3 Metodisk tilnærming](#), har området i tillegg preg av å være et komplekst og utfordrende forvaltningsområde, eller "floke". Det er en fragmentert brukergruppe og et stort antall bevillingstyper, organisering på tvers av sektorer og prosesser som ikke legger til rette for enkel saksbehandling. I tillegg blir ikke tilgjengelig informasjon delt og gjenbrukt, og det er en fragmentert systemportefølje og mangel på hensiktsmessig prosess- og beslutningsstøtte i saksbehandlingen.



Vi har i dette utredningsarbeidet sett at krav om bruk av nasjonale fellesløsninger og arkitekturprinsippene som skal gjelde for utvikling av offentlige tjenester, i liten grad er oppfylt på dette området, se [kapittel 2.3 IT-politiske føringer](#). På overordnet nivå kan vi også si at nasjonale IT-politiske føringer om å sette brukeren i sentrum for offentlig tjenesteutvikling ikke etterleves, og næringsliv og innbyggere får en opplevelse av at forvaltningen sitter på hver sin tue.



Regelverk - en rotårsak til kompleksiteten på alkoholområdet

Av årsakene vi har kartlagt, mener vi at et komplisert og utdatert regelverk som ikke er harmonisert eller digitaliseringsvennlig, er en rotårsak til kompleksiteten og problemene vi ser på alkoholområdet.

Vi har underveis i utredningsarbeidet jobbet for å få oversikt over følgende spørsmål:

- Hva er de juridiske problemstillinger **innenfor** alkoholloven, serveringsloven og særavgiftsforskriften?
- Hva er de juridiske problemstillingene **på tvers av** disse regelverkene?
- Hvilke regelverk/deler av regelverkene er lite digitaliseringsvennlig/digitaliseringsfremmende?

Det samlede regelverket ble skrevet på slutten av 1900 og tidlig på 2000-tallet. Dette var en tid hvor alle prosesser tilknyttet en søknad var papirbasert, men hvor selve saksbehandlingen i økende grad ble digitalisert. For alkoholovens del innebærer det at regelverket legger opp til manuelle prosesser skreddersydd for selvstyre i hver enkelt kommune.

Deler av dagens regelverk er tilpasset nye behov, men grunnstrukturen er den samme. Det har gjennom innsiktsarbeidet kommet frem at mange saksbehandlere opplever selve søknadsprosessen som tungvint. Det tar tid å innhente nødvendig faktum i saken, både fra søkere og fra høringsinstanser. I mange tilfeller er det også konkrete forhold knyttet til f. eks. et servings- og skjenkested, eller til de personene som søker om en bevilling, som krever særskilt oppfølging og dialog. Når faktum i saken er klar, skal all dokumentasjon som har kommet inn vurderes. Først når dette er gjort kan saksbehandler gå til det siste steget i prosessen, som er å fatte et vedtak og registrere i TBR.

Regelverkene har flere bestemmelser som er underlagt fritt forvaltningsskjønn. Det innebærer at skjønnet er unntatt fra domstolskontroll. For at den enkelte saksbehandler skal kunne utøve skjønnet på en god måte er det viktig at bevillingsmyndigheten har en stødig praksis. Videre er det generelt mye forvaltningspraksis og rettspraksis på området, særlig for alkoholloven. Det gjør at det kan være vanskelig både for søkere og for en saksbehandler å finne ut av hvilke regler som faktisk gjelder. Saksbehandlere som ikke har et større fagmiljø rundt seg kan føle seg utrygge på om de bruker regelverket riktig.

Regelverksarbeid må i gang tidlig og skje parallelt med resten av satsningen for at tiltakene ikke blir basert på et komplisert, utdatert og inkonsistent regelverk, men på et forenklet, digitaliseringsvennlig regelverk. Vi mener derfor det er viktig å starte en satsning på alkoholområdet med regelverksgjennomgang og -utvikling.

Hva vil vi oppnå?

Som vi har vist over, har vi komplekse, eller "flokete" problemer på alkoholområdet. Målet med satsningen vi foreslår i denne utredningen, er å sikre etterlevelse av lover og regelverk, og til at de overordnede, nasjonale målene om brukerorienterte, sammenhengende tjenester, "Kun én gang-prinsippet" for deling og gjenbruk av data, forenkling og forbedring for næringslivet og en effektiv saksbehandling med god kvalitet, blir realisert. Vi ønsker å bidra til en smidigere brukerreise for forvaltningen og næringslivet – og å oppnå følgende mål:

- For næringslivet (søkere): Enkelt å søke om og få behandlet bevilling
- For statlig forvaltning (saksbehandlere): Effektiv saksbehandling med høy kvalitet
- For kommunal forvaltning (saksbehandlere): Effektiv saksbehandling med høy kvalitet

Se for øvrig [kapittel 1.6 Fremtidig situasjon – hva ønsker vi å oppnå?](#)

For å nå disse målene, må satsningene inneholde tiltak knyttet til både regelverksutvikling, organisasjonsutvikling, prosessforbedringer, informasjonsdeling og -gjenbruk og teknologiutvikling.

Hvilke tiltak er relevante?

I kunnskapsgrunnlaget kom det frem et stort antall forslag til relevante tiltak. *Bruttolisten* av tiltak omfatter ca. 30 tiltak som kom frem i de tre heldags workshopene vi gjennomførte med statlige virksomheter, kommuner og nasjonale myndigheter på digitaliseringsområdet. 25 av disse tiltakene hadde nytte for både søkere, statlige og kommunale saksbehandlere ("trippel nytte"), se [kapittel 6.5 Hvilke tiltak anbefales og hvorfor?](#) Fem (5) av tiltakene hadde bare nytte for én eller to av målgruppene ("enkel" eller "dobbel nytte") og ble ikke tatt med i den videre analysen, men kan eventuelt håndteres videre som ordinær linjeaktivitet, se [vedlegg 6: Kort beskrivelse av tiltakene med enkel og dobbel nytte](#).

Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Vi har identifisert fire tema som kan reise noen spørsmål som Helsedirektoratet og andre interessenter må ta hensyn til i det videre arbeidet.

1. Regelverksutvikling og utviklingsarbeid på tvers av sektorer er krevende

Regelverket som regulerer alkoholområdet; alkoholloven, serveringsloven og særavgiftsforskriften, har ulike eierdepartementer: HOD, NFD og FIN. Politiet avgir høringsuttalelser i bevillingssaker etter alkoholloven, så JD blir også berørt. Regelverksutvikling og utviklingsarbeid på tvers av departementsområder er svært krevende, og forutsetter et strategisk og målrettet arbeid på tvers av aktuelle departementer.

1. Det kan være kryssende hensyn i skjæringspunktet mellom folkehelse- og næringspolitikk

Folkehelsehensyn som redusert alkoholforbruk og ansvarlig alkoholomsetning trekker ikke nødvendigvis i samme retning som hensynet til forenklete søknadsprosesser for næringslivet. Helsedirektoratet mener at forenkling og forbedring for næringslivet kan skje innenfor alkohollovens formål og rammer, men dette er likevel avveininger det kan være viktig å forholde seg aktivt til i det videre arbeidet.

1. Det kan være motstrid mellom nasjonale formål og føringer og lokal selvbestemmelse

Alkoholstrategien setter nasjonale mål for regjeringens alkoholpolitikk og alkoholloven og tilhørende forskrifter regulerer forvaltningen. Kommunene har lokal selvbestemmelse, blant annet ved at alkoholloven pålegger dem å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan, jf. alkoholloven § 1-7 d, og ved at søknader om bevillinger kan fattes i kommunestyrene. Det kan være avvik mellom nasjonale formål og føringer, og det som blir vedtatt i den enkelte kommune innenfor deres lokale selvbestemmelsesrett. I denne satsningen ønsker vi ikke å begrense lokal selvbestemmelse, men det kan være overordnede nasjonale formål som gjør at vi eksempelvis anbefaler å lage og ta i bruk nasjonale løsninger i stedet for lokale løsninger.

1. Personvernens hensyn ved deling og gjenbruk av data

Data er viktig for å gi innbyggerne gode digitale tjenester. Selv om Norge har kommet langt med digitalisering, peker både Riksrevisjonen og Digitaliseringsdirektoratet på at vi ikke er gode nok til å dele og utnytte data, noe vi ser mange eksempler på i dette utredningsarbeidet. Det er iboende utfordringer knyttet til personvern når vi ønsker å dele og gjenbruke data. Det blir derfor viktig å jobbe strukturert og målrettet med personvernens hensyn i det videre arbeidet.

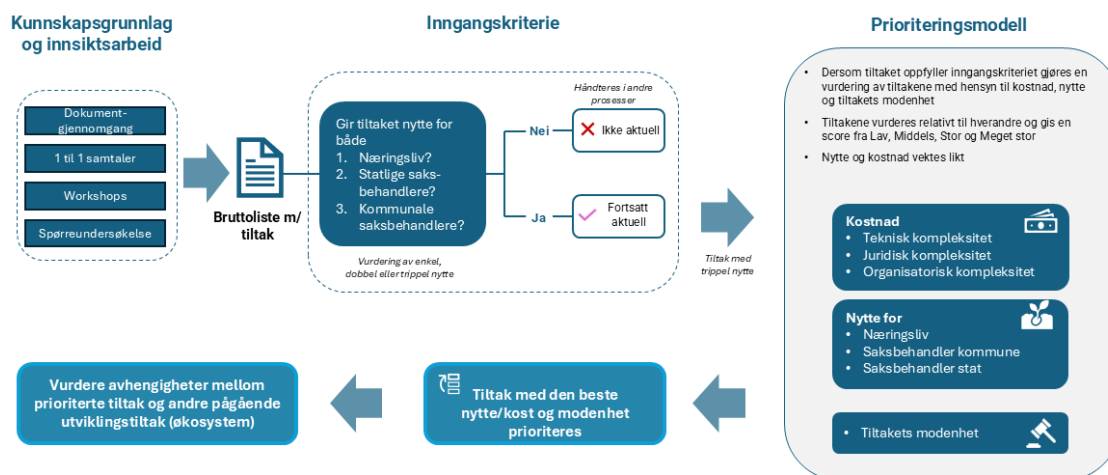
Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

I utredningsperioden har vi kommet frem til mulige tiltak som kan bidra til å løse de problemene vi har avdekket. Tiltakene er imidlertid ikke beskrevet så detaljert at det på det nåværende tidspunkt er mulig fullt ut å vurdere de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige de er og hvem som blir berørt. Dette blir det naturlig å gjøre en vurdering av i neste fase av arbeidet, når ulike tiltak eventuelt skal planlegges mer i detalj. Vi har imidlertid gjort en overordnet nytte-/kost-vurdering av tiltakene for kommunale og statlige saksbehandlere og næringslivet/søkerne, for å få frem en overordnet prioritering.

Hvilke tiltak anbefales og hvorfor?

Prioriteringsmodellen – inngangskriteriet

På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget og vårt innsiktsarbeid kom vi frem til en bruttoliste av 30 tiltak som kan bidra til å løse problemene vi har avdekket. Disse bearbeidet vi videre ved å gjøre en nyttevurdering hvor vi benyttet en prioriteringsmodell. De forslagene til tiltak vi vurderte å ha trippel nytte (nytte for både kommunale saksbehandlere, statlige saksbehandlere og næringslivet), ble tatt med i den videre analysen (inngangskriterium). Se [kapittel 6.5 Hvilke tiltak anbefales og hvorfor?](#). De forslagene til tiltak som hadde enkel eller dobbel nytte ble tatt ut av denne analysen, og vil kunne bli behandlet i andre prosesser/i linjen. [Se vedlegg 6: Kort beskrivelse av tiltakene med enkel og dobbel nytte](#). Inngangskriteriet viser altså at et forslag til tiltak må ha trippel nytte for å være med videre i analysen.



Nr.	Problemområde	Tiltak	Beskrivelse
1	1	Utrede regelverksendringer	Utrede alle tre regelverk og foreslå forbedringer, forenklinger og harmonisering samt utarbeide og forankre plan for gjennomføring. Helsedirektoratet har utarbeidet et notat som utgangspunkt for dette arbeidet.
2	1	Gjennomføre regelverksendringer	Gjennomføre plan fra utredningsarbeidet.
3	1	Kompetansetiltak for søkere og saksbehandlere	Utvikle, planlegge og gjennomføre kompetansehevende tiltak for næringslivet og saksbehandlere på kort og lang sikt. Eksempler på tiltak kan være å lage en "sertifisering light"/kompetansepakke for næringsaktørene, etablere flere treffpunkter mellom næringsaktører

			og myndighetene for kompetanseutveksling, utvikle e-læringskurs, videreutvikle informasjon på nettsider.
4	1	Veiledning til søker	Planlegge og gjennomføre veilednings- og informasjonstiltak som er tilgjengelig for søker tidlig i søknadsprosessen. Veiledningen skal sikre at søker leverer komplett søknad.
5	1	Felles søknadsskjema	Identifisere de mest hensiktsmessige søknadsskjemaene i både stat og kommune og vurdere standardisering og gjenbruk.
6	1	Nasjonal informasjonsside	Samle relevant informasjon på en informasjonsside (alle typer bevillinger, inkl. serveringsbevilling og særavgift) slik at søker enkelt og raskt kan sende inn riktig og komplett søknad. Næringsaktører får tilgang til en felles informasjonsside, men benytter eksisterende prosesser hos stat og kommune.
7	1	Tynn nasjonal søknadsportal	Som Nasjonal informasjonsside med tillegg hvor næringsaktører benytter seg av standardiserte/felles søknadsskjemaer for hver bevilgningstype som integreres med de ulike saksbehandlingsløsningene. Dette forenkler og samler alle søknader på ett sted ("one stop shop").
8	1	Tykk nasjonal søknadsportal	Som tynn nasjonal søknadsportal, med tillegg av prosess- og beslutningsstøtte frem til komplett søknad.
9	2	Klart språk i høringsuttalelser	Gjennomgå og forbedre innhold, språket og maler for både bestillinger og høringsuttalelsene. Målet er å standardisere der man kan. Høringsuttalelsen skal være så tydelige at bestiller forstår den og en søker som ber om innsyn forstår innholdet uten behov for tolkning.
10	2	Samarbeidsforum på tvers	Etablere forum for dialog og samarbeid mellom bevillingsmyndigheter, registreringsmyndigheter og høringsinstanser for å forbedre kommunikasjonen. Dette tiltaket utgår fordi Helsedirektoratet mener at det er mest hensiktsmessig å avgrense dette forumet til statlige registrerings- og bevillingsmyndigheter. (Se også tiltak 17).
11	2	Plattform for samarbeidsforum på tvers	Etablere plattform for dialog og samarbeid mellom bevillingsmyndigheter, registreringsmyndigheter og høringsinstanser for å forbedre kommunikasjonen. Dette tiltaket utgår fordi Helsedirektoratet mener at det er mest hensiktsmessig å avgrense dette forumet til statlige registrerings- og bevillingsmyndigheter. (Se også tiltak 18).

12	2	Gjenbruk av data i høringsprosessen	Legge til rette for datadeling mellom offentlige myndigheter for å sikre effektiv og oppdatert informasjonsflyt. Gjenbruke nasjonale fellesløsninger for datadeling.
13	2	Gjenbruke Skatteetatens mal og roboter	Sørge for at alle bestillere av høringsuttalelser (bevillingsmyndigheter) bruker Skatteetatens mal slik at Skatteetaten kan benytte sine roboter til å automatisere behandling av bestillingene. Gjøre en vurdering av om malen kan brukes til å innhente høringsuttalelser fra andre høringsinstanser.
14	3	TBR: Gjennomføre endringsledelse og kommunikasjonstiltak	Identifisere, planlegge og gjennomføre endringsledelse og kommunikasjonstiltak som sikrer at alle bevillinger blir registrert i TBR. Eksempler på tiltak kan være demo-videoer, informasjonstiltak gjennom KAS, KS, Helsedirektoratets nettsider, e.l.
15	3	TBR: Integrasjon med fag/-saksbehandlingssystemer	TBR: Gjenbruke integrasjonsløsningen Helsedirektoratet har utviklet for Oslo kommune. Denne er todelt: 1) API som registrerer/oppdaterer TBR automatisk når det fattes vedtak eller gjøres endringer i Oslo kommunes fagsystem, ALkT 2) I tillegg har TBR et åpent API hvor man kan hente ut informasjon
16	3	TBR: Utvikle og forbedre funksjonalitet	Melde behovene identifisert i utredningen inn i målbildearbeidet og løpende dialog med TBR. Overordnet skal TBR ha funksjonalitet tilpasset de ulike myndighetenes behov. Ett eksempel på ønsket funksjonalitet er at TBR må "snakke" sammen med kommunene/statsforvalterne sine ulike saksbehandlingssystemer slik at tildeling/inndragning av bevillinger automatisk vises i TBR.
17	4	Samarbeidsforum for kommunale bevillingsmyndigheter	Opprette et samarbeidsforum for kommunale bevillingsmyndigheter slik at saksbehandlere kan dele rutiner, dokumentasjon og diskutere skjønnsmessige vurderinger. Helsedirektoratet mener at KAS er et egnet samarbeidsforum for kommunale saksbehandlere og at KS kan gjøre en vurdering av om det kan være hensiktsmessig å finansiere medlemsavgift til KAS slik at alle kommunale saksbehandlere blir medlemmer.
18	4	Plattform for samarbeidsforum for kommunale bevillingsmyndigheter	Opprette plattformstøtte for kommunale bevillingsmyndigheter, slik at saksbehandlere kan dele rutiner, dokumentasjon og diskutere skjønnsmessige vurderinger. Helsedirektoratet mener at plattformen til KAS kan videreutvikles til å dekke de behovene vi har kartlagt i utredningen.

19	4	Kartlegge gjenbruk og deling av data	Vurdere hvilke data som kan gjenbrukes på tvers av bevillings- og registreringsmyndighetene i hele saksbehandlingsprosessen og hvordan dette skal gjøres.
20	4	Gjennomføre gjenbruk og deling av data	Gjenbruke og dele data blant annet ved å gjenbruke nasjonale fellesløsninger for datadeling, for eksempel automatisk innhenting fra Brønnøysundregistrene og at søker kun trenger å legge ved dokumentasjon én gang (kun én gang prinsippet), se Digitaliseringsdirektoratets nasjonale verktøykasse for deling av data.
21	4	Nasjonalt system for saksbehandling	Vurdere alternative nasjonale fagsystem for saksbehandling. Helsedirektoratet mener at det ikke bør bygges et stort nytt fagsystem for området. Hensiktsmessig prosess- og beslutningsstøtte kan best oppnås ved å ha en modulbasert tilnærming.
22	4	Kartlegge nasjonale fellesløsninger	Vurdere og anbefale hvilke nasjonale fellesløsninger som kan gi god prosess- og beslutningsstøtte i saksbehandlingen. Dette forutsetter samarbeid med Digdir, KS og KS Digital.
23	4	Ta i bruk nasjonale fellesløsninger	Ta i bruk nasjonale fellesløsninger som kan gi god prosess og beslutningsstøtte i saksbehandlingen. Dette forutsetter samarbeid med Digdir, KS og KS Digital.
24	4	Kartlegge prosesser som kan automatiseres	Kartlegge prosesser for søkere og saksbehandlere som kan automatiseres og vurdere gjenbruk av eksisterende løsninger. Dette forutsetter samarbeid med Digdir, KS og KS Digital.
25	4	Automatisere prioriterte prosesser	Automatisere prioriterte prosesser fra kartleggingen, eksempelvis generering av vedtak, innhenting av informasjon fra politiet og Skatteetaten, og oppdatering av åpningstider.

Hvordan prioriterte tiltak kan bidra til å forbedre de fire problemområdene

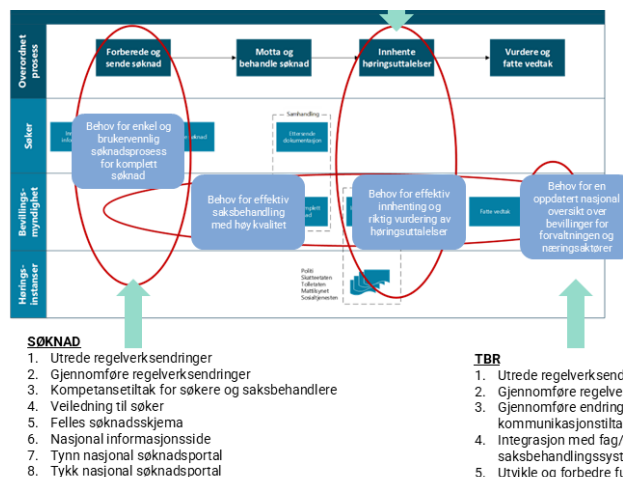
Etter å ha gjort nyttevurderingen, vurderte vi hvordan tiltakene fordelte seg for å bidra til å løse de fire problemområdene. *Utrede og gjennomføre regelverksendringer, som vi anser er rotårsaken til kompleksiteten på alkoholområdet, er tatt med som tiltak i alle fire problemområder.*

HØRINGSUTTALELSE

1. Utrede regelverksendringer
2. Gjennomføre regelverksendringer
3. Klart språk i høringsuttalelser
4. Samarbeidsforum på tvers
5. Plattform for samarbeidsforum på tvers
6. Gjenbruk av data i høringsprosessen
7. Gjenbruke Skatteetatens mal og roboter

SAKSBEHANDLING

1. Utrede regelverksendringer
2. Gjennomføre regelverksendringer
3. Samarbeidsforum for kommunale bevilgningssmyndigheter
4. Plattform for samarbeidsforum for kommunale bevilgningssmyndigheter
5. Kartlegge gjenbruk og deling av data
6. Gjennomføre gjenbruk og deling av data
7. Nasjonalt system for saksbehandling
8. Kartlegge nasjonale fellesløsninger
9. Ta i bruk nasjonale fellesløsninger
10. Kartlegge prosesser som kan automatiseres
11. Automatisere prioriterte prosesser



SØKNAD

1. Utrede regelverksendringer
2. Gjennomføre regelverksendringer
3. Kompetansetiltak for søkere og saksbehandlere
4. Veiledning til søker
5. Felles søknadsskjema
6. Nasjonal informasjonsside
7. Tynn nasjonal søknadsportal
8. Tykk nasjonal søknadsportal

TBR

1. Utrede regelverksendringer
2. Gjennomføre regelverksendringer
3. Gjennomføre endringsledelse og kommunikasjons tiltak
4. Integrasjon med fag/-saksbehandlingssystemer
5. Utvikle og forbedre funksjonalitet

29

Prioriteringsmodellen: Totalvurdering av nytte og kost

For å kunne gjøre en ytterligere prioritering mellom de 25 tiltakene med trippel nytte, gjorde vi en totalvurdering av nytte og kost: Tiltakenes *nytte* ble vurdert relativt i forhold til hverandre og gitt en score i forhold til i hvilken grad de bidrar til effektmålene. Deretter ble tiltakenes *kost* vurdert relativt i forhold til hverandre, og gitt en score, basert på teknisk, juridisk og organisatorisk kompleksitet, samt hvor modent tiltaket er. Denne totalvurderingen la også et grunnlag for å vurdere hvilken rekkefølge de bør gjennomføres i og hensiktsmessig gjennomføringsmodell.

Hvordan kan en stegvis satsning på alkoholområdet se ut?

Oversikten over de 25 tiltakene med trippel nytte over, viser at alle tiltakene vil bidra til å nå effektmålene for næringsliv, kommunale og statlige saksbehandlere, men at de vil ha noe variasjon i grad av nytte, samt kostnader knyttet til gjennomføring. Kostnadene vil for eksempel handle om grad av teknisk, juridisk og organisatorisk kompleksitet. Vi mener det vil være hensiktsmessig at de 25 tiltakene vi har identifisert legges ut i en stegvis tilnærming, hvor planlegging og gjennomføring av tiltak legges ut i faser, basert på hvilken nytte de vil gi og hvilke kost de representerer. Noen av tiltakene bør også utredes nærmere før planlegging settes i gang.

Fase 1

Vi har definert 10 av tiltakene som såkalt "lavhengende frukter"; de har stor og meget stor nytte og lav kost, og disse ønsker vi å komme raskt i gang med for å ta ut gevinster så tidlig som mulig. Andre tiltak må utredes noe mer før de kan gjennomføres. Tiltakene vi anbefaler å inkludere i en første fase handler overordnet sett om:

- God kommunikasjon og veiledning til søkere, kommunale og statlige saksbehandlere
- Utredningstiltak; utrede noen tiltak noe mer før vi anbefaler hva som skal gjennomføres

Fase 2

Tiltakene vi anbefaler å jobbe med i andre fase, vil også gi stor nytte, og har noe høyere kost knyttet til seg. Tiltakene i denne fasen handler overordnet sett om:

- Nasjonal informasjon til søkere, kommunale og statlige saksbehandlere.

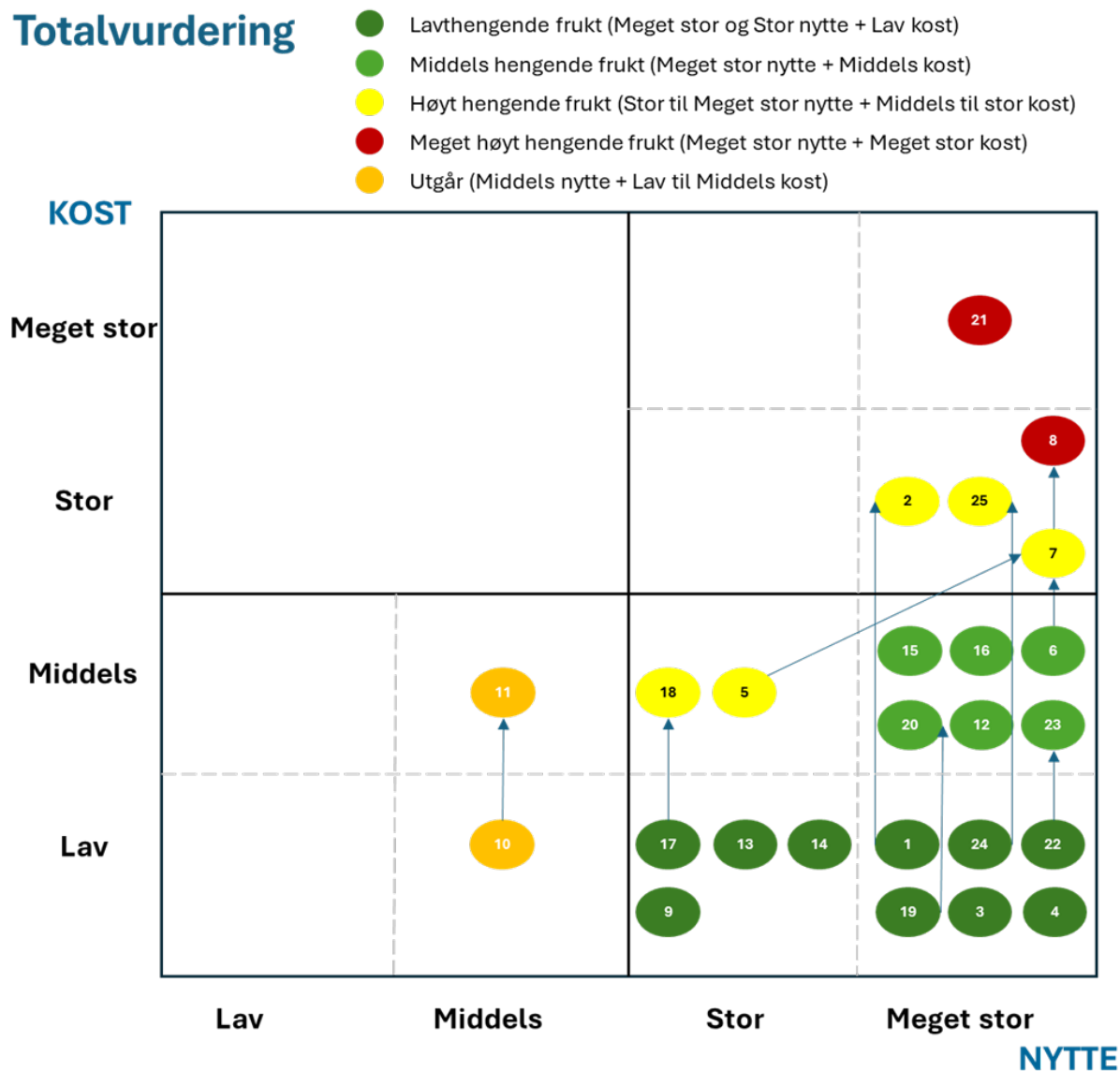
- Bedre prosess- og beslutningsstøtte til saksbehandlingen

Fase 3

Tiltakene vi anbefaler å jobbe med i tredje fase handler overordnet sett om å realisere det endelige målbildet for arbeidet, nemlig å ferdigstille;

- Nasjonal portal, som vil gi Én vei inn/"One stop shop"-tilnærming til søkerne
- Modulbasert prosess- og beslutningsstøtte for saksbehandling

Totalvurdering



De 10 lavthengende fruktene vi anbefaler å inkludere i en første fase

For å komme raskt i gang med satsningen, og også få ut effekter av arbeidet så tidlig som mulig, anbefaler vi i et eventuelt videre arbeid å starte med de 10 tiltakene vi har kalt "lavthengende frukter". Disse 10 tiltakene anser vi å ha stor og meget stor nytte og lav kost. Fordi vi mener at et komplisert og utdatert

regelverk som ikke er harmonisert eller digitaliseringsvennlig, er en rotårsak til kompleksiteten på alkoholområdet, mener vi det er særlig viktig å komme tidlig i gang med dette arbeidet, se kapittel 6.1 Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Tiltak 1: Utrede regelverksendringer

Tiltak 3: Kompetansetiltak for søkere og saksbehandlere

Tiltak 4: Veiledning til søker

Tiltak 9: Klart språk i høringsuttalelser

Tiltak 13: Gjenbruke Skatteetatens maler og roboter

Tiltak 14: TBR: Gjennomføre endringsledelse og kommunikasjonstiltak

Tiltak 17: Samarbeidsforum for kommunale bevillingsmyndigheter

Tiltak 19: Kartlegge gjenbruk og deling av data

Tiltak 22: Kartlegge nasjonale fellesløsninger

Tiltak 24: Kartlegge prosesser som kan automatiseres

Under gir vi en nærmere beskrivelse av tiltak 1 Utrede regelverksendringer, fordi vi vurderer dette som en rotårsak til kompleksiteten på alkoholområdet, og som vi dermed mener vi bør ta tak i på kort sikt.

Utrede regelverksendringer

For å få gjennomført de regelverksendringene som er nødvendige for å få en smidigere brukerreise for næringslivet og forvaltningen, må relevante regelverksendringer utredes. Regelverksutvikling innenfor ett departementsområde kan være vanskelig og tidkrevende. Tverrsektoriell regelverksutvikling er enda mer komplekst. Hvis vi skal følge politiske føringer om å sette brukeren i sentrum av vår tjenesteutvikling, forutsetter dette at vi jobber på tvers av sektorer med regelverksforenklinger og forbedringer:

"Mange av regelverkene er dårlig tilpasset tverrsektoriell samhandling, digitalisering og smidig tverrfaglig utvikling med innbyggeren i sentrum. Regelverket bærer ofte preg av papirbasert samhandling, og begrenser mulighetene som gis av digital teknologi. For å kunne løse brukerbehovene på en god måte, må vi kunne dele og bruke data på nye måter, på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Dette krever en tverrsektoriell regelverksutvikling i flere departementer, noe som viser seg både utfordrende og tidkrevende". SKATE-sak 18/2021 til 13.10.2021 [45]

De juridiske utfordringene vi har kartlagt, kan bli løst på ulike måter, med endringer i hhv:

- Lov
- Forskrift
- Retningslinjer

Det er ulike måter å tilnærme seg et tverrsektorielt regelverksarbeid. Mulige veier videre for dette arbeidet vil være å få arbeidet inn i ordinær styringsdialog, og at målet om å forenkle, oppdatere og harmonisere

alkoholloven og særavgiftsforskriften kommer inn som likelydende mål i tildelingsbrevene fra HOD til Helsedirektoratet og fra FIN til Skatteetaten. NFD må eventuelt gjøre en vurdering av hvordan arbeidet med serveringsloven kan koples på, og hvem som skal delta inn i det tverrsektorielle arbeidet for å ivareta den.

Helsedirektoratet foreslår at tiltakene fra dette utredningsarbeidet blir gjennomført ved at det settes sammen en tverretattlig og tverrfaglig arbeidsgruppe som innledningsvis ser på regelverksgjennomgang av serveringsloven, alkoholloven med tilhørende forskrifter og særavgiftsforskriften jf. Skattebetalingsloven. Arbeidsgruppen bør:

- *foreslå regelverksendringer som rendyrker formålene med regelverkene* samtidig som de styrker samhandlingen mellom regelverkseierne. Endringsforslagene bør også ha som mål å forenkle søknadsprosessen både for søkere og saksbehandlere. Arbeidsgruppen bør særskilt oppfordres til å se på hvor det er behov for regelverksendringer og hvilke av dagens utfordringer som kan løses med bedre prosess-støtte.
- *bli enige om juridiske problemstillinger* og hvilke regelverksendringer det er ønskelig å foreslå, blant annet basert på kunnskapsgrunnlaget og innsiktsarbeidet fra denne utredningen.
- *anbefale konkrete endringer* i regelverket til relevante departementer.

Digitaliseringsdirektoratets Ressurscenter for datadeling [46] kan være nyttig å ha dialog med i det videre arbeidet. Digitaliseringsdirektoratet har også laget generelle anbefalinger for utvikling av et digitaliseringsvennlig regelverk [47] som kan brukes i det videre arbeidet med regelverksutvikling.

[45] [Skate-møte 13. oktober 2021 - referat | Digdir](#)

[46] [Digdir styrker innsatsen på regelverksutvikling | Digdir](#)

[47] [Generelle anbefalinger for å lage digitaliseringsvennlig regelverk | Digdir](#)

Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Som vi har vist i [kapittel 6.5 "Hvilke tiltak anbefales og hvorfor?"](#), har interessentene i arbeidet kommet frem til 25 tiltak som kan bidra til å løse de fire problemområdene vi har kartlagt i søknadsprosessen. Vi tror en stegvis tilnærming, hvor det kan tas ut gevinster raskt, og hvor målbildet er en nasjonal portal og modulbasert prosess- og beslutningsstøtte, vil gi en smidigere brukerreise for forvaltningen og næringslivet.

I det videre skal vi se på hva som er forutsetningene for en vellykket gjennomføring av de tiltakene vi anbefaler på bakgrunn av denne utredningen.

Sikre finansiering av satsningen

For å sikre finansiering av det videre arbeidet, er det flere muligheter Helsedirektoratet og interessentene kan vurdere, blant annet:

- Finansiering gjennom ordinære budsjettprosesser, i dialog med de aktuelle departementene (HOD, NFD, FIN og JD)

- Stimulabordningen [48] (*Helsedirektoratet har i februar 2025 sendt søknad til Stimulab-ordningen for å få metodebistand til en utforskende tilnærming til arbeidet med regelverksutvikling på tvers av sektorer*)
- Medfinansieringsordningen [49] (denne ordningen vil kunne være aktuell når tiltakene som skal gjennomføres er tydelig beskrevet, inkludert gevinstpotensialet)
- Satsningsforslag for store IKT-prosjekt [50]
- Samfinansiering; Dersom flere virksomheter ser en felles nytte av et nytt IKT-system, kan disse gå sammen om å finansiere prosjektet.

På *regjeringen.no* ligger det en kort beskrivelse av de overordnede finansieringsmodellene som er relevante i forhold til finansiering av IKT-prosjekter i norsk offentlig sektor [51].

Tydelig organisering, roller og ansvar

Det finnes ingen fasit eller beste praksis på styringen eller organiseringen av denne type satsninger på tvers av departementsområder og forvaltningsnivåer, eller hvilken rolle de aktuelle departementene skal ta. Utviklingen av styrings- og organisasjonsmodeller må derfor i stor grad skje gjennom utprøving i praksis og tilpasning til den gitte konteksten. Det finnes erfaringer og eksempler fra forbedringer av andre brukerreiser, og det skjer mye spennende i norsk offentlig forvaltning. Det er nyttig å lære av andres erfaringer og på bakgrunn av disse reflektere over hvordan dette samarbeidet kan organiseres og styres. For å lykkes med gjennomføring av prioriterte tiltak, er det viktig å være enige om organisering, roller og ansvar. En omforent styringsmodell må være tilpasset tiltakenes kompleksitet, og sikre fortsatt koordinering på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Noen tiltak kan gjennomføres i den enkelte virksomhet og håndteres i virksomhetsplaner, andre tiltak bør koordineres på tvers av departementsområder og forvaltningsnivå, og bør ha en tverrsektoriell organisering for å sikre god koordinering underveis.

Digitaliseringsdirektoratet har laget en veileder for hvordan virksomheter kan jobbe med sammenhengende tjenester. Den foreslår tre faser i samarbeidet, nemlig *å starte sammen, å forme sammen og levere sammen* [52]. Digitaliseringsdirektoratet har også forslag til alternative måter å organisere denne type arbeid og trekker frem *nettverk, programstyring, produktorientering og prosjektorganisering* som mulige måter å organisere det videre arbeidet på [53]:

Forankring i departementene

Regelverkene som regulerer alkoholområdet eies av flere departementer, og hvis vi skal lykkes med endringer, er det avgjørende at alle disse departementene støtter og er med i det videre arbeidet. Det er derfor svært viktig for Helsedirektoratet å jobbe tett opp mot HOD og sammen med HOD sikre forankring og samarbeid på tvers med de andre departementene. Disse departementene lager også tildelingsbrev til sine virksomheter, hvor de kan gi tydelige styringssignaler om at denne satsningen får prioritet, vurdere å gi likelydende mål og eventuelt oppdrag til alle relevante, underliggende virksomheter, og bidra med (sam-) finansiering.

Topplederforankring i virksomhetene

Like viktig som forankring i departementene, er det tilsvarende viktig at satsningen har topplederforankring i de virksomhetene som skal gjennomføre det operative arbeidet. Lederne må være en tydelig eier og ambassadør for arbeidet, og bidra til å sikre at det blir satt av tilstrekkelig med ressurser, kompetanse og finansiering til arbeidet fra sine respektive virksomheter.

Tydelig leder av arbeidet

Når en satsning som denne skal bli gjennomført på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, er det avgjørende at de samarbeidende departementene og virksomhetene blir enige om at en leder i én av de samarbeidende virksomhetene har ansvaret for å lede og koordinere arbeidet, selv om han/hun ikke har formell styringsrett overfor de andre. Dette for å forebygge ansvarspulverisering, at tiltak dobles eller at noen problemområder ikke blir tatt tak i. Denne lederrollen er også avgjørende for å bidra til god fremdrift av de ulike tiltakene som skal gjennomføres.

Ressurser/kompetanse i virksomhetene

For å lykkes med denne satsningen, er det behov for tverrsektoriell og tverrfaglig kompetanse fra de relevante sektorene og forvaltningsnivåene. Det er derfor viktig at arbeidet får prioritet i virksomhetene som skal gjennomføre det operative arbeidet.

Digitaliseringsrådet – et lavterskeltilbud for å lykkes

Det er mye som skal på plass for å lykkes med den type satsninger vi anbefaler i denne utredningen. Digitaliseringsrådet [54] er et lavterskeltilbud, og medlemmene gir faglig funderte og erfaringsbaserte råd til virksomhetsledere i staten som jobber med rene digitaliseringsprosjekter eller endringsprosesser der digitalisering utgjør en viktig del. Rådet består av ti svært kompetente medlemmer med tung faglig kompetanse og toppledererfaring fra både academia, offentlig og privat sektor.

Digitaliseringsrådets formål

- Digitaliseringsrådet skal bidra til at små og store statlige virksomheter lykkes med endringsprosesser der digitalisering utgjør en viktig del.
- Digitaliseringsrådet skal legge til rette for læring fra privat til offentlig sektor og på tvers i forvaltningen. Rådet skal bidra til systematisk læring og fremme brukerrettede og sammenhengende tjenester.
- Ønsket effekt av Digitaliseringsrådet er en fremtidsrettet offentlig sektor med høy tillit i befolkningen, som tar utgangspunkt i brukernes behov og sikrer effektiv ressursbruk.

For å få gode råd og innspill til det videre arbeidet, vil Helsedirektoratet og sentrale interessenter, kunne ha svært god nytte av å ha dialog med Digitaliseringsrådet.

[48] [Dette er Stimulab | Digdir](#)

[49] [Medfinansieringsordninga | Digdir](#)

[50] [Satsingsforslag for store IKT-prosjekt | Digdir](#)

[51] [Report \(regjeringen.no\)](#)

[52] [Sammenhengende tjenester | Digdir](#)

[53] [Styre, organisere og samarbeide om sammenhengende tjenester | Digdir](#)

[54] [Digitaliseringsrådet | Digdir](#)

Veien videre

Vi har kalt denne utredningen *Veien til en smidigere brukerreise for forvaltningen og næringslivet*. Basert på et omfattende kunnskapsgrunnlag, har vi bidratt med en problemforståelse som er forankret hos alle sentrale interessenter, en oversikt over årsaker til problemene, samt konkrete forslag til tiltak som kan bidra til å løse problemene vi har avdekket. I Helsedirektoratets strategi fra januar/mai 2024 [55], er det fokus på at "*et styrket folkehelsearbeid må bygge på bedre samarbeid og samhandling på tvers av sektorer, både i staten, kommunene, frivilligheten og det private*". Mulighetsrommet ligger slik vi ser det både i både regelverksutvikling, organisasjonsutvikling, prosessforbedringer, informasjonsarbeid – gjenbruk og deling av data - og teknologiutvikling. Målbildet for en stegvis satsning på alkoholområdet er en nasjonal portal og en modulbasert prosess- og beslutningsstøtte, basert på nasjonale felleskomponenter og -løsninger der det er hensiktsmessig.

Denne stegvise satsningen vil bidra til en smidigere brukerreise for Sara Servicetorg, Harald Helsedirektorat - og Espen Eplemost.



Uavhengig av valg av gjennomføringsmodell for satsningen videre, er det en viktig suksessfaktor for det videre arbeidet, at det etablerte kunnskapsgrunnlaget og innsiktsarbeidet blir forvaltet videre, at samarbeidet som er etablert i utredningsfasen mellom registrerings- og bevillingsmyndigheter, næringsliv og andre interessenter, samt økosystemet med pågående utviklingsarbeid på området, finner gode måter å fortsette på i det videre arbeidet.

På kort sikt – og for å få gevinster av arbeidet så raskt som mulig – foreslår vi å:

1. Starte med de lavthengende fruktene
2. Videreføre koordineringsgruppen på ledernivå. Vurdere om det er andre interessenter som bør delta i koordineringsgruppen.
3. Etablere en tverrsektoriell arbeidsgruppe som speiler koordineringsgruppen, og er på fagnivå. Vurdere om det er andre interessenter som bør delta i arbeidsgruppen.

[55] [Strategi for Helsedirektoratet – Helsedirektoratet](#)

Vedlegg

Vedlegg 1: Bidragsytere

Én-til-én-samtalene

Internt i Helsedirektoratet

Avdeling	Navn
Avdeling for miljø og helse	Bjørn Andreas Bang, Ingvild Skoglund Aalberg Riksfjord
Avdeling for IT	Anita Christianslund Larsen
Avdeling for utredning og tjenstedesign	Eva Margrete Bjerkmann
Avdeling for samhandling og arkitektur	Erik Hedlund

Eksternt

Virksomhet	Navn
Skatteetaten (Vandelsavdelingen)	Grete Marianne Myge, Helene Harris Christensen, Leif Morten Vågen
Skatteetaten (Brukerdialog)	Arne Henning Nesse, Harald Os, Lars Normann Johansen, Erik Forvik
Mattilsynet	Øyvind Barkald Aas
Oslo kommune (Næringsetaten)	Gaute Espeland, Trine Høvseth, Kristina Klæboe, Britha Røkenes, Anders Aurmo
KS – Kommunesektorens organisasjon	Christiane Hunsbedt, Asbjørn Finstand
KS Digitale fellestjenester – KS Digital	Sidsel Nordhagen
Digitale Helgeland	Hilde Rafaelsen

Workshop-deltakere

Deltakere WS1

Virksomhet	Rolle	Navn
------------	-------	------

Robert Prizelius AS	Importør	Jon Ekheim
Små Vesen AS	Produsent	Espen Blåfjelldal
Skatteetaten	Registrering særavgift	Arne Henning Nesse
Helsedirektoratet	Bevillingsmyndighet	Vibeke H. Marthinsen/ Helen Eriksen
Skatteetaten	Høringsinstans	Grete Marianne Myge
Mattilsynet	Høringsinstans	Lena Mjøvik-Hoel
Tolletaten	Høringsinstans	Sigrid Hjetland
Helsedirektoratet	Samfunnsøkonom/metode	Tiril Salhus Røed
A-2 Norge	Workshop-ansvarlige	Elin Kristine Fjørtoft, Knut Ellingsen

Deltakere WS2

Virksomhet	Rolle	Navn
Norsk restaurantforening	Søker – servering og skjenk	Tony Andre Pedersen
Aure kommune	Bevillingsmyndighet	Marte Pettersen
Ulstein kommune	Bevillingsmyndighet	Rebekka Valde Bjørndal
Vefsn kommune	Bevillingsmyndighet	Harald Fåkvam
Nesodden kommune	Bevillingsmyndighet	Sara Aspaas Friling
Larvik kommune	Bevillingsmyndighet	Anne Berit Lohne
Oslo kommune	Bevillingsmyndighet	Ingrid Baklid
Skatteetaten	Høringsinstans	Grete Myge
Mattilsynet	Høringsinstans	Øyvind Barkald Aas, Anne Marte Kristiansen
KS	Observatør	Christiane Hunsbedt
Digitaliseringsdirektoratet	Observatør	Johann Finnur S. Olafsson, Mette Mansaaker
Helsedirektoratet	Nasjonal fag/koordinator	Vibeke H. Marthinsen/ Helen Eriksen
Helsedirektoratet	Samfunnsøkonom/metode	Tiril Salhus Røed
A-2 Norge	Workshop-ansvarlige	Elin Kristine Fjørtoft, Knut Ellingsen

Deltakere WS3

Virksomhet	Rolle	Navn
Christian Radich	Søker	Ida Rosenvinge
Forsvaret	Søker/saksforberedelse	Roger Røsnes
Statsforvalteren i Nordland	Bevillingsmyndighet	Bjørn Duestad
Helsedirektoratet	Bevillingsmyndighet	Vibeke H. Marthinsen
Skatteetaten	Høringsinstans	Grete Marianne Myge

Oslo kommune	Tilsynsmyndighet	Michael Hammelow-Berg
Helsedirektoratet	Samfunnsøkonom/metode	Tiril Salhus Røed
A-2 Norge	Workshop-ansvarlige	Elin Kristine Fjærtøft, Knut Ellingsen

Pågående utviklingstiltak

Utviklingstiltak

Virksomhet/pågående utviklingstiltak	Kontaktperson	Stilling
13. Born Digital	Jan Fredrik Håvie	Prosjektleder Skatteetaten
14. Digital lommebok/ enkel servering	Jan Fredrik Håvie	Prosjektleder Skatteetaten
15. Livshendelsen Starte og drive en bedrift	Jan Erik Nerdal	Seksjonsleder Brønnøysundregistrene
16. Nye Altinn/Altinn studio	Finnur Olafsson	Seniorrådgiver
17. KS – Proof of concept (POC) på skjenkebevillings-området	Andreas Grønbekk	Virksomhetsarkitekt
18. KS Digital	Sidsel Nordhagen	Daglig leder/ Avdelingsdirektør
19. Digitale Helgeland	Hilde Rafaelsen	Daglig Leder
20. Næringsetaten Oslo kommune /UKE	Gaute Espeland	Prosjektleder UKE
21. Skatteetaten	Grete Marianne Myge	Seniorkonsulent
22. Politiet	Stian William Johansen	Seniorrådgiver
23. Tolletaten	Sigrid Hjetland	Seniorrådgiver
24. Mattilsynet	Øyvind Barkald Aas	Produkteier

Vedlegg 2: Oversikt over pågående utviklingsarbeid

I arbeidet med utredningen, har vi hatt dialog med et stort antall interessenter på kommunalt og statlig nivå som holder på med utviklingsarbeid som er relevant på ulike måter: De har gjort innsiktsarbeid som vi kan bygge videre på, de planlegger ulike typer tiltak som det kan være hensiktsmessig å se i sammenheng med tiltakene vi foreslår, eller de har utviklet tekniske løsninger som kan bli en del av de tekniske løsningsforslagene i denne utredningen. Under følger en kort beskrivelse av *bakgrunn, formål og status, samt på hvilken måte det pågående utviklingsarbeidet er relevant.*

Prosjektet har utarbeidet beskrivelser som tjenesteeierne har kvalitetssikret. Beskrivelser vi ikke har fått noen kommentarer på er merket med *.

1. Born digital

Bakgrunn, formål, status

Born Digital er den del av Nordic Smart Government and Business, som er et nordisk samarbeidsprogram på tvers av 14 nordiske organisasjoner [\[56\]](#). Programmet ble avsluttet i 2024.

Visjonen for samarbeidet er å skape verdi for små og mellomstore bedrifter (SMB), ved å gjøre forretningsdata i sanntid tilgjengelige og brukbare for innovasjon og vekst i hele regionen, på en automatisk, samtykkebasert og sikker måte.

Born Digital eksperimenteringen som er gjennomført i Norge har ikke levert produksjonsklare løsninger, men har testet ut nye digitale samhandlingsmønstre basert på nye og gamle nasjonale felleskomponenter, samt digitale lommebøker. Jeg legger ved et rapportutkast dere evt kan hente tekst fra.

Det er viktig å peke på at nye digitale samhandlingsmønstre vil kunne snu opp/ned på mange av dagens analoge prosesser. Skatteetaten håper Helsedirektoratet tar dette innover seg i det videre arbeidet.

Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Digitaliseringsdirektoratet er sentrale i programområdet som heter Born Digital, sammen med blant annet Næringssetaten Oslo kommune. Born digital ser på en nordisk løsning/modell for å finne gode digitale løsninger for etablering av bedrifter på tvers av landegrensene [\[57\]](#).

Se egen rapport fra Born Digital [\[58\]](#).

Relevans

Born Digital jobber med å utvikle smidige og sikrere oppstart av nye bedrifter ved hjelp av digitale løsninger. Å registrere seg som særavgiftspliktig, få serveringsbevilling og skjenkebevilling kan være sentrale oppgaver i oppstartsfasen av en bedrift, og hvis Born Digital utvikler løsninger for disse/noen av disse tjenestene, kan det være relevant for våre forslag til tiltak og gjennomføringsstrategi.

Skatteetaten vil spesielt fremheve følgende komponenter som interessante å vurdere inn i løsningene

- **Altinn Events**
Formål: Formidling av hendelser i Økosystemet
Status: I produksjon
- **Dialogporten**
Formål: Understøtte maskin-til-maskin dialoger
Status: I produksjon siden oktober 2024, er i en tidlig fase og vil bli videreutviklet.
- **Digitale lommebøker**
Formål: Flere formål, men viktigsteformål i denne sammenhenger deling av troverdig digitalinformasjon (digitale bevis).
Status: Flere produkter er på markedet allerede og kan benyttes, men interoperabilitet mellom de ulike løsningene vil ikke være sikret før eIDAS2 trer i kraft i 2026 (som er en planlagt frist, med en viss grad av usikkerhet)

2. Digital lommebok*

Bakgrunn, formål og status

Forordningen European Digital Identity Framework (eIDAS 2.0) ble vedtatt i det Europeiske parlamentet 29.februar 2024 [\[59\]](#). Denne forordningen vil ha stor betydning for elektronisk identifikasjon (eID) og

hvordan borgere samhandler digitalt med offentlig og privat sektor. En sentral del av forordningen er introduksjonen av europeiske digitale identitetslommebøker [60]. Innen to til tre år må alle EU og EØS-land tilby en digital lommebok. Den digitale lommeboken vil være en app på mobiltelefonen som inneholder viktige dokumenter og opplysninger - også kalt *attesterte attributter*. Dette kan f.eks. være digitale førerkort, vitnemål, bostedsattest, fullmakter, resepter og mye mer. Attributtene vil produseres av aktører i offentlig og privat sektor, og kan importeres til lommeboken av brukeren ved behov. Digitale lommebøker lar brukere dele opplysninger og viktige dokumenter med offentlige og private aktører. Den digitale lommeboken skal være trygg og setter personvern i sentrum.

Relevans

Den digitale lommeboken kan bli en trygg og effektiv måte å dele informasjon mellom næringslivsaktørene og offentlige virksomheter som jobber med registrerings- og bevillingsområdet. Bevis på gjennomført og bestått Etableringsprøve og Kunnskapsprøve er eksempler på informasjon som kan ligge i en digital lommebok.

3. Livshendelsen Starte og drive en bedrift*

Bakgrunn, formål, status

I regjeringens digitaliseringsstrategi *En digital offentlig sektor (2019-2025)* var fokus på behovet for utvikling av sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum. Det ble lansert syv prioriterte *livshendelser*, som hadde som formål at når innbyggerne opplevde en livshendelse, som å få et *alvorlig sykt barn* eller å *være ny i Norge*, så skulle de møte en sammenhengende og effektiv offentlig sektor. Livshendelsen *Starte og drive en bedrift* dekker hele livsløpet til en bedrift, fra at noen får ideen eller ønsket om å starte egen bedrift, og helt frem til bedriften avsluttes. Det overordnede målet er å gjøre det enklere for den næringsdrivende i alle fasene bedriften gjennomgår (idé-, etablering-, drive- og avslutningsfase). Dette oppnås gjennom å se stegene den næringsdrivende må gjennom i sammenheng, og etablere sammenhengende forretningstjenester sett fra bedriftens og den næringsdrivendes ståsted. Tjenestene må henge sammen både på tvers av offentlig sektor, og på tvers av privat og offentlig sektor der det er relevant.

Brønnøysundregistrene er ansvarlig for livshendelsen *Starte og drive en bedrift*. Brønnøysundregistrene ønsker å legge til rette for at prosessen med etablering og registrering av nye bedrifter – fra stiftelse til innsendelse av registermelding – kan gjennomføres digitalt, sømløst og effektivt, i brukerens foretrukne brukerflate.

Relevans

Starte og drive bedrift har en informativ portal side hos Altinn, <https://info.altinn.no/starte-og-drive/starte/> hvor det er lenker til forskjellig informasjon, også virksomheter som omsetter alkohol. Skatteetaten har mye informasjon knyttet til alkohollovgivningen som rapporteringsplikter, registrering av særavgifter, særavgiftsregnskap, om alkohol, osv. Et forslag til informasjonstiltak i vårt utredningsarbeid er få oversikt over relevante lenker til informasjon som pekes herfra som er relevante for oss.

Å registrere seg som særavgiftspliktig, og få serverings- og skjenkebevilling, er sentrale elementer i det å starte og drive en restaurant eller annen næringsvirksomhet som ønsker å servere alkohol. Brønnøysundregistrene kan være en viktig samarbeidspartner ift deling av informasjon/automatisk oppslag i deres registre for statlige og kommunale saksbehandlere.

4. Nye Altinn/Altinn Studio – Digitaliseringsdirektoratet

Bakgrunn, formål, status

Altinn Studio er en nasjonal fellesløsning og bygger på nasjonale komponenter og gjør det enklere å dele og gjenbruke komponenter på tvers av kommuner og etater. Dette er mye mer bærekraftig enn at alle kommuner utvikler og vedlikeholder hver sine tjenester/applikasjoner.

Gjennom moderniseringen av Altinn har man etablert en rekke produkter som kan brukes sammen eller hver for seg.

- Altinn Studio
- [Melding \(docs.altinn.studio\)](#)
- [Arbeidsflate/Dialogporten \(docs.altinn.studio\)](#)
- [Varsling \(docs.altinn.studio\)](#)
- [Hendelse \(docs.altinn.studio\)](#)
- [Autorisasjon \(docs.altinn.studio\)](#)

Altinn Studio er et sikkert, fleksibelt og brukervennlig verktøy for å lage digitale tjenester til innbyggere og næringsliv [61]. Bakgrunnen for at Altinn utviklet Altinn Studio, var å bidra til effektiv digitalisering. I Altinn Studio kan man utvikle digitale tjenester basert på Altinns infrastruktur, og man kan bruke tekniske komponenter og koplinger som allerede finnes i Altinn. De aller enkleste skjemaene kan man lage uten teknisk spisskompetanse. For mer avanserte oppgaver gir verktøyet utviklere den fleksibiliteten som trengs for å lage et bredt spekter av digitale tjenester.

Idéen bak Altinn Studio er at virksomhetene kan jobbe med selvbetjent utvikling og produksjonssetting, og de kan jobbe med utviklingsarbeid helt fra tidlige ideer til spesifikasjon og utvikling. Gjenbruk av utviklingsarbeid og løsninger andre virksomheter har delt, blir ansett å være en stor gevinst av løsningen.

Relevante leveranser og milepæler:

Altinn Studio er et produkt som er i produksjon og er under kontinuerlig utvikling. Vi har ikke her gått inn på funksjonelle leveranser i Altinn Studio som produkt, da dette primært er generiske komponenter som kan brukes i alle typer tjenester, ikke bare innenfor alkoholområdet. Men det kan nevnes at bedre støtte for sammenhengende tjenester vil være et av fokusområdene fremover.

Vi tar her med leveranser av disse produktene da disse er store funksjonelle byggeklosser som kan inngå i en sammenhengende tjeneste på bl.a. alkoholområdet

Altinn Studio integrerer seg også mot andre av Digdirs fellesløsninger, bl.a. ID-porten og maskinporten – disse kan også brukes uavhengig av Altinn Studio.

Relevans

Det er flere kommuner som har benyttet Altinn Studio i utvikling av sine digitale løsninger innenfor alkohollovgivningen, blant annet Digitale Helgeland, Digitale Agder, Digitale Rogaland og Næringsetaten/Oslo kommune. Der det er gjort utviklingsarbeid knyttet til alkohollovgivningen, er det relevant å vurdere på hvilken måte dette kan gjenbrukes og deles med flere.

Alle tjenester som utvikles på Altinn Studio er åpen kildekode og kan deles fritt. Dette inkluderer også alle produktene i Altinn porteføljen.

5. KS Digital – Proof of Concept (POC) på skjenkebevillingsområdet

Bakgrunn, formål og status

KS har over tid blitt oppmerksom på at kommunale saksbehandlere har en krevende arbeidssituasjon på skjenkebevillingsområdet. I mange kommuner har saksbehandlerne få søknader, det er ofte mangel på fagsystem, bruk av ad-hoc-løsninger som egne excel-oversikter og kommunikasjon på e-post, og det er vanskelig å ha tilstrekkelig kompetanse på et komplekst regelverk.

KS Digital er derfor i gang med et proof of concept (POC) på skjenkebevillingsområdet i samarbeid med DigiAgder og DigDir. POCen bygger videre på det som Digitale Helgeland har gjort for sine kommuner, slik at koden kan gjenbrukes. Databehandleravtaler og samarbeidsavtaler som Digitale Helgeland har jobbet frem er også delt.

En POC er en demonstrasjon av den praktiske gjennomførbarheten av en idé eller teori. Den er vanligvis liten og begrenset i omfang og tidsramme, da den ikke er ment å være et komplett, ferdig produkt, men en test av om en idé eller en teknologi kan fungere i virkeligheten.

Tilnærmingen er *low code* [62] og målet med POCen, er å teste ut om Altinn Studio er egnet for tjenesteutvikling på skjenkebevillingsområdet og et par andre områder. Kan Altinn Studio håndtere denne type datastrømmer og -mengder? Hvordan er det med integrasjon mellom Altinn Studio og kommunale fagsystemer? Er det store tekniske ressurser som skal til for å utvikle/ gjenbruke - fra kommune 1 til kommune 2? Hvordan kan evt. Altinn Studio 3 leveres fra KS Digital til sektoren?

Målet er også å bygge kompetanse og få erfaringer rundt plattformer generelt, og utvikling og bruk av disse.

Videre skal det avklares juridiske spørsmål rundt bruk av Altinn Studio for å avklare evt. hindre.

Relevans

Relevansen av dette arbeidet for denne utredningen er todelt:

- Hvis KS Digital' sin POC på skjenke-bevillingsområdet gir grunnlag for utvikling av en digital tjeneste for kommunene, vil dette utviklingsarbeidet kunne være en del av løsningsforslaget i denne utredningen.
- POCen vil også gi innsikt og erfaring knyttet til om Altinn Studio er egnet for, og bør anbefales, for tjenesteutvikling sammenlignet med andre potensielle utviklingsplattformer.

6. KS Digital

Bakgrunn, formål, status

KS Digitale fellestjenester AS er et datterselskap av KS, og ble etablert som eget selskap 1. september 2023 [63]. KS Digital skal levere bærekraftige, trygge og effektive digitale fellestjenester i tråd med kommunes behov og målet om likeverdig tjenestetilbud for alle landets innbyggere. Selskapet har ansvar for et stort antall fagsystem, innbyggertjenester, løsninger for overføring av data og registre. I tillegg holder de på med flere utviklingsprosjekter.

Relevans

Det er flere av tjenestene KS Digital er ansvarlige for som er relevante for utredningens analyse og anbefalinger. Med *Fiks-plattformen* kan kommunal sektor kommunisere på tvers av forvaltningsnivå, statlige fagsektorer og bidra med sentrale byggeklosser i det nasjonale økosystemet for digital samhandling. Plattformen består av felleskomponenter og digitale tjenester og gir leverandørene et rammeverk de kan forholde seg til som standard for kommunesektoren, noe som igjen understøtter deres mulighet til å skalere og gjenbruke løsninger mellom kommuner og fylkeskommuner [64].

Dette handler om tilgang på data, standardisering og utveksling av data/informasjon mellom ulike fagsystem og andre aktører som eksempelvis mellom sak/arkivløsninger og registre, innbyggertjenester (som Min Kommune som gir innsyn og dialog med kommunene), fagsystemer som KS Læring som tilbyr opplæring/kurs og andre tjenester. I tillegg er KS Digital i konseptfasen med å utvikle en *innovasjons- og samhandlingsplattform* for utvikling av digitale tjenester i kommunesektoren, som kan være egnet for utvikling av digitale tjenester på alkoholområdet.

KS Digital etablerer også felles tilskuddsforvaltningsløsning for hele kommunal sektor, med søknadsskjemaer, saksbehandling, klageadgang med videre. Prosjektet er påbegynt og vil pågå i 2025 – 2026.

KS Digital etablerer også operativt økosystemansvar innen ulike fagområder (først ut er Barnevernsområdet), hvor hensikten er å koordinere både drift og videreutvikling mellom statlige aktører, leverandører av fagsystemer og kommuner/fylkeskommuner.

7. Digitale Helgeland (Digi Agder og Digi Rogaland har tilsvarende utviklingsarbeid).

Bakgrunn, formål, status

Norske kommuner har gått sammen i regionale digitaliseringsnettverk (Diginettverk) for å gi bedre digitale tjenestetilbud til innbyggere og næringsliv [65]. Diginettverkene er både strategiske og operative samarbeid om digitalisering, og eid av kommunene. KS koordinerer nettverkene.

Digitale Helgeland, er selvstendig regionalt nettverk på lik linje med andre regionale nettverk i Norge (ikke en del av DigiNordland) og fungerer som et kommunalt oppgavefelleskap som forener 16 kommuner. Digitale Helgeland har over tid hatt et utviklingsarbeid hvor de har gått gjennom søknadene de 16 kommunene tilbyr, herunder søknader om salgsbevilling for alkohol, serveringsbevilling for alkohol, skjenkebevilling (fast) og skjenkebevilling (enkeltanledning). Formålet med utviklingsarbeidet var å lage felles, digitale søknadsskjema gjennom bruk av nasjonale felleskomponenter og bruk av åpen kildekode.

Digitale Helgeland har flere felles tjenester lansert på Altinn plattformen som kan brukes av alle våre 16 kommuner. Søknad om bevillinger (salg, servering og skjenkebevilling) er en av felles tjenestene som har vært i produksjon siden april 2024. I denne perioden har de gjort små justeringer på tjenesten og lansert en

versjon 2. I versjon 2 kan du også søke fornying av en allerede innvilget skjenkebevilling, siden mange kommuner krever at du må fornye hvert 4. år. Da legger vi opp til en forenklet søknadprosess fordi vi ikke trenger å spørre om alle opplysninger på nytt. Det er også lagt på et ekstra lag med sikkerhet i versjon 2, da vi ved å bruke autorisasjonsløsningen hos altinn kan sikre at det kun er lov å søke fast bevilling om man innhar en rolle for et selskap.

Digitale Helgeland har samarbeidet med Digitaliseringsdirektoratet, KS og Sikri [66] for å få på plass eFormidling [67] og generell dataflyt som skal brukes på de fleste av kommunenes digitale søknadsskjemaer. De har utviklet en ny felles tjeneste for servering-, salg-, og skjenkebevilling; én tjeneste med flere sporvalg. Tjenesten de har utviklet (versjon 1) henter blant annet automatisk ut opplysninger om organisasjonsform, daglig leder, styreleder og styremedlemmer i selskapet fra Enhetsregisteret, og bransjetypen hentes ut fra Brønnøysundregistrene via API, det er laget forklarende tekst og sjekkliste for alle vedlegg til søkeren, det er lagt inn validering underveis, for å kunne gi gode tilbakemeldinger til søker om krav, slik at ikke kommunen mottar ufullstendige søknader.

Omsetningsoppgaven for alkohol er en ny felles tjeneste som Digitale Helgeland har som mål å få lansert før årets slutt. I denne tjenesten benytter man seg av Helsedirektoratets API mot tobakksalgs og bevillingsregisteret (TBR), i tillegg brukes også her autorisasjonskomponent og har en automatisk dataflyt som gjør at omsetningsoppgaven blir sendt til revisor for selskapet som må signere før omsetningsoppgaven mottas hos kommunen.

Relevans

Utviklingsarbeidet i Digitale Helgeland er et eksempel på et regionalt nettverk som har utviklingsarbeid på alkoholområdet. Dette er relevant på flere måter, blant annet ved gjenbruk og deling av innsiktsarbeid og løsninger;

- Kartleggingen/innsiktsarbeidet de har gjort på tvers av de 16 kommunene er relevant for Helsedirektoratets videre arbeid på området.
- Løsningene de har utviklet kan ha gjenbruksverdi til andre kommuner og Digitaliseringsnettverk, og vil kunne være en del av utredningens løsningsforslag.

Digi Agder og Digi Rogaland holder også på med utviklingsarbeid, basert på erfaringene fra Digi Helgeland.

8. Næringsetaten Oslo kommune/Utviklings- og kompetanseenheten (UKE)

Bakgrunn, formål, status

Næringsetaten Oslo kommune bruker fagsystemet AlkT for behandling av søknader etter alkoholloven. Dette er et gammelt system som ikke dekker dagens behov. Næringsetaten har gjennom to prosjekter sett på muligheter for anskaffelse av nytt fagsystem.

1. Behovskartlegging i etaten med estimering av kostnad for utvikling av nytt fagsystem.
2. Dialog med andre kommuner i Norge, Stockholm og København, om hvilke løsninger de har og hvordan dette kan imøtekomme Oslo sine behov.

Næringsetaten Oslo kommune har i samarbeid med Kantega og Symfoni validert hypotesen at digital lommebok kan brukes til opprettelse av foretak med påfølgende søknad om skjenkebevilling, gjennom

prosjektet «Enkel servering». I dette arbeidet har de kartlagt søknadsprosessen og hvilke problemer som oppstår underveis, og vist hvordan digital lommebok kan forenkle arbeidet. Enkel servering har identifisert to kategorier bevis for søknadsprosessen:

- -Bevis relatert til person hentet fra personlig digital lommebok
- Virksomhetsbevis hentet fra virksomhetslommebok

Under bevisene relatert til person vil kunnskaps- og etablererprøven være enkle å implementere som digitale bevis. Vandelsopplysninger fra Politi og Skatteetaten inkluderer personsensitiv informasjon og implementeringen vil kreve endringer i lovverk og rutiner. Blir disse utfordringene løst kan digital lommebok forenkle og automatisere søknadsprosessen for skjenkebevilling.

Blant virksomhetsbevisene antas det at firmaattest, leiekontrakt og plantegning er realistiske å realisere uten store juridiske eller organisatoriske utfordringer. Eierskapsopplysninger kan innebære komplekse data grunnlag som kan gjøre utviklingen av digitale bevis mer utfordrende.

Næringsetatens ønske og forventning er at det utvikles et fagsystem som imøtekommer hele Norges, inklusive Oslo, sine behov. Staten ønsker en rolle i prosessen for å nå dette målet og er klare til å bidra for å få dette gjennomført.

Sluttrapport ventes ferdigstill ved utgangen av november.

Relevans

Relevansen for utredningsarbeidet er todelt:

- Innsiktsarbeidet om prosesser og problemer har overføringsverdi til utredningens innsiktsarbeid
- Forslag til løsninger som blir vurdert av Næringsetaten, både ift fagsystem, Born Digital og Digital lommebok, kan bli del av utredningens løsningsforslag.

9. Skatteetaten

Bakgrunn, formål, status

Skatteetaten er obligatorisk høringsinstans i kommunale og statlige søknader iht. alkohollovgivningen. Staten har over tid opplevd denne rollen som utfordrende blant annet på grunn av mangel på standardisering av henvendelsene om høringsuttalelse som kommer fra kommunene. Utfordringene er særlig knyttet til en sterk økning i antall henvendelser (3-4 -dobling) hvert fjerde år etter kommunevalg, når bevillingshaverne skal fornye sine bevillinger, noe som skaper store restanser. Som høringsinstans *sjekker Skatteetaten opptil 18 opplysninger i 20 systemer ganger antall sentrale personer og selskaper – denne sakstypen trigger flest treff i datavarehuset til Skatteetaten (én til én-samtale 29.5.24)*. Skatteetaten behandlet tidligere alle forespørslene om høringsuttalelse manuelt. I 2022 laget Skatteetaten en word-mal for å be om høringsuttalelse fra Skatteetaten, som de ønsker at alle landets kommuner og statlige saksbehandlere skal benytte. Malen kan integreres i de kommunale saksbehandlings-/fagsystemene. I tillegg har de utviklet to roboter som kan behandle henvendelser om høringsuttalelser som kommer inn på denne malen automatisk. Med disse robotene anslår Skatteetaten at de automatiserer ca 30-40 % av henvendelsene og gir svar innen 2-3 dager.

Relevans

Arbeidet som Skatteetaten har gjort er relevant for denne utredningen på flere måter:

- Innsiktsarbeidet Skatteetaten har gjort i forbindelse med utvikling av nye løsninger, kan ha overføringsverdi
- Løsningene kan være relevante som en del av våre forslag til tiltak, for eksempel:
- Word-malen kan brukes av alle landets kommuner og i statlige søknadsprosesser
- Det kan være potensiale for gjenbruk og deling knyttet til Skatteetatens automatiseringsprosesser, inkludert utvikling av de to robotene (60 % av uttalelsene svares ut av robotene).

10. Politiet

Bakgrunn, formål, status

Politiattester baseres på opplysninger fra reaksjonsregistrene. For å utarbeide en *vandelsuttalelse*, bruker politiet ofte reaksjonsregistrene og andre politiregistre.

Relevans

Politiet tror at det er gevinster å hente i samhandlingen mellom kommuner/offentlige myndigheter og politiet, og foreslår tiltak som standardisering av skjema, systemstøtte, opplæring, eller erfaringsdeling på bestillersiden vil kunne bidra til mer kvalitativ spørring og mindre usikkerhet ved egen vurdering av politiets svar. Foreslåtte tiltak er rettet mot Problemområde 2 – innhente, avgi og vurdere høringsuttalelse.

11. Tolletaten

Bakgrunn, formål, status

Digitoll:

Digitoll er et konsept som understøtter digital informasjonsinnsending og oppfyllelse av næringslivets fire plikter som er: Forhåndsvarsling, melde og opplysning, deklarerer og fremlegging. Dette skal gjøres før eller senest ved grensepassering. Direktekjøringsordningen avvikes og deklarasjonspliktig må informere om sitt prosedyrevalg senest ved grensepassering. Nytt vil være at det vil kreves deklarasjon ved prosedyren tollager. Krav til

oppfyllelse av pliktene digitalt ser ut til å bli i 2026 over to steg, der digital melde- og opplysningsplikt vil kreves først, før oppfyllelse av samtlige plikter følges i siste steg.

Fremtidens tollbehandling:

Dagens tollbehandlingssystem TVINN er overmoden for utskiftning. Tolletaten jobber med å få finansiering til å utvikle et nytt tollbehandlingssystem, og arbeidet er fremdeles i en konseptutredningsfase med tilhørende kvalitetssikring.

Svalbard:

Svalbard har blitt etablert som eget tollområde ved forskrift om vareførselskontroll der. Det utvikles nå egen systemstøtte for å håndtere vareførselen, som vil være en forenklet/ tilpasset deklarasjon enn det som kreves ved inn- og utførsel i dag på fastland.

Relevans

Fremtidens tollbehandlingssystem kan potensielt være på plass tidligst 2030. Konseptet som har fått støtte pt. er et konsept med fokus på samhandling og kravstilling fra sektormyndighetene. Helsedirektoratet, Skatteetaten og Mattilsynet kan spille inn evt. behov til Tolletaten, slik at disse kan bli ivaretatt i KVVU-arbeidet og andre relevante utviklingstiltak.

12. Mattilsynet

Bakgrunn, formål, status

Mattilsynet jobber med videreutvikling av *Smilefjesordningen*. De jobber med å bygge nye systemer som støtter inspektørenes arbeidsprosesser og effektiviserer deres arbeid. Hovedfokus er planlegging og gjennomføring av tilsyn i serveringsbransjen, hvor det kreves gode data og oversikt over alle relevante spisesteder. Dagens registreringssystem og relevante skjemaer er veldig lite brukervennlige og trenger omfattende oppdatering.

Mattilsynet har opprettet et produktteam som har som oppdrag å:

- Legge til rette for å bruke mer data for å planlegge og gjennomføre tilsyn. Dette er viktig for å bruke ressursene der de gir mest verdi og å gi mulighet for å ta inn flere typer spisesteder i ordningen.
- Opprettholde og øke effekten av ordningen, inkludert forbrukertillit og synlighet, blant annet gjennom å tilgjengeliggjøre data i andre digitale tjenester.
- Gjøre det enklere å gjøre rett – dette innebærer å gjøre det enklere for spisesteder å følge relevant regelverk og å hjelpe inspektører å følge regelverket i sine arbeidsprosesser.
- Å gi inspektørene et arbeidsverktøy som støtter dem i prioritering, planlegging og gjennomføringen av tilsyn, og som gir effektiv saksbehandling og dokumentasjon.

Produktteamet jobber smidig og har ikke en milepælsplan slik et prosjekt har. I løpet av første halvår 2025 er planen å lage nye skjemaer for bekymringsmeldinger på serveringsbransjen og nytt skjema for registrering av serverings-virksomheter. Disse to tingene vil øke kvaliteten på dataene Mattilsynet sitter på om serveringsbransjen vesentlig bedre enn de er i dag.

Relevans

Mattilsynets utviklingsarbeid er sentralt både når det gjelder forenkling av oppstart av serveringssteder, og også når det gjelder tilsyn og kontroll.

[56] [About Nordic Smart Government | Nordic Smart Government and Business](#)

[57] [Born digital | Nordic Smart Government and Business](#)

[58] [Born Digital - Rapport fra eksperimentering med nye digitale samhandlingsmønstre](#)

[59] [eIDAS Regulation | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](#)

[60] [Et viktig skritt nærmere digital lommebok | Digdir](#)

[61] [Altinn Studio \(altinn.studio\)](#)

[62] Low code gjør at du kan utvikle applikasjoner eller programvare ved hjelp av grafiske verktøy og drag-and-drop funksjoner, og minimalt med kode. I mange tilfeller - ingen kode.

[63] [Om oss - KS Digital](#)

[64] [Fiks-plattformen - KS Digital](#)

[65] [Dette er regionale digitaliseringsnettverk - KS](#)

[66] Sikri er et programvarehus og en av Norges ledende leverandører av systemer innen internkontroll, kvalitet, saksbehandlings- og arkiveringssystemer til offentlig sektor i Norge og Norden.

[67] [eFormidling | Digdir](#)

Vedlegg 3: Søknadsprosessen – problemer og forslag til tiltak

Overordnede problemer for søkere og saksbehandlere knyttet til søknadsprosessen og forslag til tiltak

Vi har avdekket følgende overordnede problemer for søkere og saksbehandlere knyttet til søknadsprosessen:

For søkere:

- Mangler informasjon om hvor og hvordan man søker.
- Vet ikke hvilke bevillinger eller tillatelser de må ha for å produsere, selge eller skjenke alkohol eller om dette krever statlig eller kommunal bevilling.
- Er usikre på hvilken dokumentasjon som skal legges ved søknaden
- Får ikke tilbakemelding underveis i saksbehandlingsprosessen – dette oppleves som dårlig kommunikasjon.
- Opplever at det er manglende kompetanse knyttet til regelverket både hos næringslivet og saksbehandlere.

For saksbehandlere:

- Mangler god systemstøtte for saksbehandlingen
- Mangler digital samhandling mellom offentlige virksomheter og opplever at manuelle prosesser forsinket saksbehandlingen
- Må forholde seg til kompliserte regelverk som ikke er harmonisert
- Må bruke tid på å veilede søkere på grunn av mangel på tilgjengelig informasjon
- Opplever lang saksbehandlingstid og forsinkelser i høringsprosessen

På overordnet nivå har følgende forslag til tiltak kommet frem fra næringsliv/innbyggere og saksbehandlere:

Søkere (næringsliv/innbyggere) foreslår å

- etablere en felles søknadsportal med standardiserte maler
- forenkle og forbedre veiledning med klarspråk tidlig i søknadsprosessen
- videreutvikle TBR til å dekke ulike behov knyttet til import, tilvirkning, salg, servering/skjenk og andre behov knyttet til informasjon og tilganger
- etablere krav til jevnlig oppdatering av kompetanse
- forenkle regelverk

Saksbehandlere (kommunal og statlig forvaltning) foreslår å

- opprette samarbeidsforum på tvers av statlige virksomheter (f.eks. mellom Skatteetaten og Helsedirektoratet) og etablering av forum for erfaringsdeling på tvers av kommunene.
- forbedre samhandlingen mellom myndighetene gjennom økt veiledning og forbedret kommunikasjon ifm. søknadsprosessen
- etablere felles fagsystem for hele landet som er koblet med TBR
- modernisere/forbedre TBR
- arbeide med forskrifts- og lovendringer for å forenkle prosessene

Søknad om å bli registrert som særavgiftspliktig virksomhet

Problemer

Søker

- må forholde seg til flere søknadsprosesser og vet ikke hvor han skal søke.
- må legge ved mye av den samme informasjon i de ulike søknadsprosessene.
- opplever mangel på felles søkeportal.
- erfarer at kommuner har lav kompetanse på tilvirkning av alkohol (kommunale bevillinger utvidet med rett til tilvirkning vs. statlig tilvirkningsbevilling)
- mangler kompetanse på regelverket og opplever at det offentlige har det samme problemet, for eksempel vet ikke alle aktører at de må søke om registrering som avgiftspliktig virksomhet når kommunal skjenkebevilling utvides til å omfatte tilvirkning for skjenking i egen virksomhet.

Saksbehandler

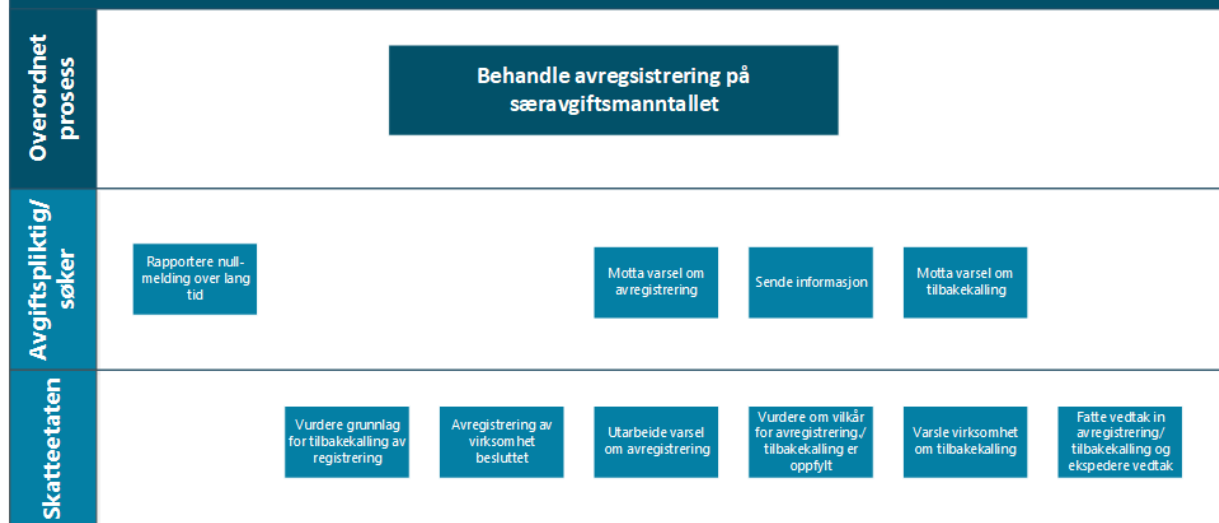
- opplever mangel på samarbeid og koordinering mellom etater og har lite kunnskap om hverandres prosesser på statlig nivå.
- utfører manuelle prosesser i samhandlingen med andre etater
- mottar mangelfulle søknader og bruker mye tid på å etterlyse manglende opplysninger – mye av oppfølgingen foregår på telefon.
- i Mattilsynet opplever fragmentert samhandling med næringen og mangelfulle data. Svak brukerorientering med ulike mål mellom etatene resulterer i siloarbeid.
- må forholde seg til et lite harmonisert regelverk.

Forslag til tiltak

- Avsnittet for *Søknad om tilvirkning av alkohol* inneholder forslag til tiltak som også gjelder for særavgiftområdet.

Behandle avregistrering fra særavgiftsmanntallet

Avregistrering avgiftspliktig (særagift)



Virksomheter sender inn månedlige særagiftsmeldinger til Skatteetaten. Meldingen inneholder informasjon om avgiftspliktig uttak fra særagiftslager. Når Skatteetaten mottar såkalte nullmeldinger over lengre tid, hvor det verken blir vist til produksjon eller salg, er det ikke grunnlag for å være registrert i særagiftsmanntallet. Skatteetaten tar da vanligvis kontakt med virksomheten per telefon, da dette kan også være grunnlag for å tilbakekalle registreringen.

Problemer

Søker/registreringspliktig

- sender ikke inn månedlige særagiftsmeldinger.
- rapporterer til Helsedirektoratet og til Skatteetaten – hvorfor må de rapportere til begge to?

Saksbehandler

- mangler gode systemer for å følge 0-meldinger. Dette medfører mye manuelt arbeid. 0-meldinger kan indikere manglende produksjon/import og være grunnlag for å tilbakekalle særagiftsregistrering.
- er usikker på hva Skatteetaten bør melde ifra om til Helsedirektoratet – er det forsinkede betalinger, manglende rapportering, eller annet?

Forslag til tiltak

- Når Skatteetaten vedtar en avregistrering skal det sendes en kopi av vedtak til Helsedirektoratet. På samme måte når Helsedirektoratet vedtar en inndragelse på en bevilling skal det sendes en kopi til Skatteetaten.

Søknad om statlig tilvirkningsbevilling for alkoholholdig drikk

Problemer

Søker

- kjenner ikke til alle plasser de skal være registrert, for eksempel er mange ikke klar over at de må søke om registrering som særavgiftspliktig virksomhet
- opplever en mangel på en felles søkeportal fordi en må søke flere steder og legge ved samme informasjon til ulike etater, noe som fører til dobbelt- og trippelarbeid.
- opplever at brukerorienteringen er for dårlig, noe som gjenspeiles i en fragmentert samhandling med næringen med mangelfull data.
- opplever en mangel på felles bevillingsregister fordi ved engrossalg at det er vanskelig å vite om kjøper faktisk har kommunalbevilling.
- opplever at regelverket er komplekst og synes det er krevende å forstå.
- savner kompetanseutveksling på tvers av miljøer; i dag sitter alle på hver sin tue.

Saksbehandler

- fremhever at det er få ressurser og lite midler (folk og penger).
- påpeker at saksbehandlingstiden er lang.
- trekker frem at det er for lite kommunikasjon mellom statlige virksomheter og savner et sted for dialog/informasjonskanal med aktørene.
- opplever at regelverket er komplekst og lite hensiktsmessig. Dette fører til kompleks forvaltning og vanskeliggjør samarbeid og bidrar til uklare roller og ansvar mellom statlige virksomheter.
- lite harmonisert regelverk når det gjelder alkoholloven og særavgiftsforskriftens krav til sikkerhetsstillelse for betaling av alkoholavgift
- har uttrykt følgende om høringsuttalelser:
 - dårlig tverretattlig samarbeid knyttet til høringsuttalelser, og at det lite kunnskap om hverandres prosesser.
 - Mattilsynet opplyser om at høringsuttalelse utarbeides ikke i praksis – ref. regelendring.
 - Skatteetaten har for få ansatte til oppgaven, opplever ustabile systemer og påpeker at datadeling er et problem
 - Tolletaten har manuelle prosesser.
- nevner at det er en mangel på felles bevillingsregister for alle interessenter. Vi legger til grunn at det vises til Tobakks- og bevillingsregisteret (TBR) og at mangelen skyldes at ikke alle interessenter har tilgang til registeret. Det er gitt uttrykk for at TBR ikke er oppdatert og gir derfor liten verdi, blant annet vises det til at kommunene ikke registrerer bevillinger i TBR. Kommuner får ikke skilt på bevillinger som er utvidet med rett til innførsel og tilvirkning i egen virksomhet (hvis de oppdaterer bevillingsregister i det hele tatt). I tillegg, skiller ikke TBR på utvidelser (av skjenkebevillinger). Når det gjelder oppfølging av importører opplever Tolletaten at «det en jungel for oss å finne ut av om de har bevilling».

Forslag til tiltak

Søker foreslår å

- forenkle søknadsprosessene ved å etablere en felles søknadsportal for statlige og kommunale søknader - «én vei inn»/«one-stop-shop»
- lage en «sertifisering light»/kompetansepakke for næringsaktørene slik man har i for eksempel landbruk. Dette vil bidra til kompetanseutveksling og dialog, særlig for små produsenter.
- etablere flere treffpunkter mellom næringsaktører og myndighetene for kompetanseutveksling
- sikre at registrerings- og bevillingsmyndigheter etterlever registreringsplikten i TBR (import-, tilvirkning, salg og skjenk). Dette vil gjøre hverdagen mye enklere for virksomheter som selger alkohol.

Saksbehandler foreslår å

- undersøke mulighetene for en tverrsektoriell tilnærming fremover og finne gode samarbeidsmodeller siden de ulike myndighetene forvalter samme regelverk.
- introdusere samarbeidsfora på tvers av offentlige myndigheter – møteplasser hvor man kan diskutere problemer, utveksle kompetanse o.l.
- forbedre samhandling og forståelse ved at Helsedirektoratet er mer tydelig på forventninger og føringer.
- forbedre kommunikasjon og samarbeid for å gi god informasjon før søknadsprosessen. Et forum på tvers av produsent, Helsedirektorat og kommune bør etableres. Dette vil bidra til økt kompetanseutveksling og møte behovet Helsedirektoratet har for å bli bedre kjent med næringsaktørene.
- utarbeide kontaktlister og felles postbokser for utveksling av informasjon.
- sette svarfrister på brev om høringsuttalelse for å få prioritering.
- automatisere manuelle prosesser. Dette vil bidra til å spare tid og redusere feil.
- gi automatisk registrering som særavgiftspliktig ved godkjent bevilling.
- utvikle og forbedre bevillingsregisteret (TBR) ved å
 - knytte det opp mot saksbehandlingssystem (Skatteetaten)
 - sikre at korrekt informasjon legges inn
 - sikre at opplysninger, for eksempel bevillingsnummer, som er deklart i Tolletatens system for import av alkohol blir verifisert i TBR
- forenkle/utvikle/endre regelverket (forskrifter og lover) på tvers av departementsområder.
- Helsedirektoratet savner vurderinger fra høringsinstansene som kan for eksempel kategoriseres som rød, gul eller grønn.
- at informasjonsdelingen mellom sektormyndighetene og Tolletaten skal digitaliseres i større grad, slik at manuelle oppslag og prosesser reduseres. Ved å digitalisere tillatelser – særlig gjennom maskin-til-maskin-integrasjon – kan inn- og utførselsprosessene effektiviseres, menneskelige feil reduseres og oppdatert informasjon om gyldige tillatelser alltid være tilgjengelig.

Søknad om kommunal salgs-, serverings- og skjenkebevilling

Problemer

Søker

- må forholde seg til ulike og komplekse prosesser som varierer på tvers av kommunene.
- må innhente informasjon flere steder og vet ikke hva som skal være med i søknaden. Søknadsprosessen er komplisert med mye informasjon, vanskelig språk, mange spørsmål og kluss med vedlegg som irriterer og fører til misforståelser. Noen søkere vet til og med ikke om de søker personlig eller på vegne av selskapet.
- synes at retningslinjer fra Helsedirektoratet ikke er skrevet for søkere.
- opplever manglende teknisk veiledning i søknadsprosess som tilbakemeldinger før innsending (om søknaden, for eksempel, ikke er komplett).
- savner en tydelig mal eller veileder som sikrer en komplett søknad. Det vanskelig å finne ut hvilket skjema han skal benytte og han er også usikker på hvilken informasjon som skal med i søknaden. I tillegg trekker søkerne frem at det er lite dialog mellom kommune og søker om søknadsprosessen og søkers behov.
- Ufullstendige søknader og feil avkrysning i skjema fører til at resten av behandlingen blir feil og dermed forsinkelser. Hvis søknaden ikke er komplett får søker beskjed om dette for sent.
- får ikke umiddelbar tilgang på egen dokumentasjon som er sendt inn fordi saksbehandler må lete seg fram i sine systemer.

Saksbehandler

- opplever at det er vanskelig å få dialog med og tilbakemelding fra søkere om deres behov; det blir dialog med søker kun om det gjelder et problem. Når det er feil i skjema må saksbehandler følge opp og gi riktig informasjon.
- når ikke alle vedlegg er lagt ved søknaden vil det forlenge saksbehandlingsprosessen, noe som også fører til at det kan ta tid å få uttalelser.
- forteller at politiske prosesser knyttet til skjenkebevilling, for eksempel politisk behandling i bydelene i Oslo, fører til forsinkelser.
- oppgir følgende **problemer knyttet til regelverk**:
 - manglende sammenheng/harmonisering mellom serveringsloven og alkoholloven
 - regelverket er utdatert, komplisert og lite digitaliseringsvennlig; en søker som skal ha skjenkebevilling, må først ha en serveringsbevilling og i tillegg registrere seg som særavgiftspliktig hos Skatteetaten hvis søker skal produsere alkohol.
 - GDPR oppleves som en flaskehals
 - forvirring rundt begreper og krav i relevant lovgivning, for eksempel om det er styrer eller daglig leder som skal ta etablererprøven iht. serveringsloven.
 - kunnskapsprøvene kan kun tas på norsk og ikke på engelsk - fungerer dårlig i Oslo
 - det er ulikt regelverk på tvers av kommunene, og den enkelte kommunes alkoholpolitiske handlingsplan skaper ulikheter som for eksempel forskrift om åpningstider og skjenkesteder.
- oppgir følgende **problemer knyttet til systemstøtte** i fag-/saksbehandlingssystemene:
 - det er ingen felles system, eller systemer som snakker med hverandre – alle kommuner har sine egne løsninger.
 - systemene understøtter ikke kompleksiteten i regelverket og interne prosesser
 - saksbehandler må registrere søknadene i flere systemer og bruker eksterne kilder for å finne data, noe som fører til merarbeid og mange manuelle prosesser. Når det er mange manuelle prosesser å huske på kan det oppstå feil og misforståelser i en hektisk hverdag.
 - konsekvensen av manglende systemstøtte er at saksbehandler må ha mange manuelle oversikter for eksempel i Excel for holde oversikt over bevillingene.
 - det er lite systemstøtte for å sjekke opplysninger
 - sjekke reelle rettighetshavere, vara/styrer, o.l. - saksbehandler må lete opp informasjon på proff.no og hos Brønnøysundregistrene.
 - fange opp om en søker har eller har hatt bevilling, eller en annen rolle i en annen kommune.
 - å sjekke om søker har prikker i andre kommuner siden prikkene er lokale og knyttes til virksomheten.
 - i mindre kommuner hvor saksbehandlingssystemet benyttes som fagsystem påpeker saksbehandler at systemet ikke er optimalt for denne type saksbehandling siden flere systemer må brukes. Nesodden kommune opplyser om at saksbehandlingssystemet har hverken nedfelte rutiner eller en god løsning på å oppbevare dokumentasjon tilhørende den enkelte søker, organisasjon eller virksomhet.
 - i Oslo kan ikke saksbehandler stole på informasjonen i fagsystemet fordi data blir fort utdatert gjennom endringer i eierskapsinformasjon – *«det skjer endringer hele tiden rundt eierinteresser i denne bransjen og man må gå andre steder for å få riktig informasjon»*. Det er også krevende å følge opp åpningstider og uteservering når kommunen og bydelene har ulike forskrifter. Videre, er det et etterslep mellom vedtak og hva som er reelt, som bidrar til usikkerhet rundt datakvaliteten i fagsystemet. Brukerne opplever også nedetid på systemene.
 - påpeker at mangel på strukturert informasjon hindrer deling av data siden dokumentene i saksbehandlingen ofte er i PDF-format. Saksbehandler bør kunne hente data fra politiet, Brønnøysundregistrene, politiet og Skatteetaten.
 - data ligger "låst ned" i ulike fagsystemer eller i Excel.
- oppgir følgende **problemer knyttet til Tobakks- og bevillingsregisteret (TBR)**:
 - saksbehandlere i kommunene registrerer ikke bevillinger i TBR, selv om det er lovpålagt.

- TBR ikke er oppdatert eller mangler data – finnes ikke en nasjonal oversikt over bevillinger.
- fungerer ikke som autoritativ kilde for bevillinger.
- informasjon i TBR kan ikke brukes til noe.
- deling av data hindres av regelverk/hjemler.
- TBR er et offentlig tilgjengelig register hvor det er mulig for alle å besøke nettsiden og søke opp bevillinger. Det er bare bevillings- og registreringsmyndigheter som kan oppdatere registeret.
- oppgir følgende **problemer knyttet til høringsuttalelser**:
 - innhenting av høringsuttalelser er hovedsakelig manuell som fører til en lang verifiseringsprosess og fragmentert informasjon.
 - Manglende oversikt over status på innhentet dokumentasjon resulterer i enda mer bruk av Excel og saksbehandler sitter igjen med et fragmentert bilde på søkerne.
 - Sosialtjenesten er innrettet forskjellig i landets kommuner. I mindre kommuner opplever man at sosialtjenesten har manglende forståelse for egen rolle, og leverer uklare uttalelser fordi regelverket ikke er tydelig på dette området. Det ble også nevnt at uttalelsene er sjeldent med merknader. I Oslo ser det ut til å fungere fordi uttalelsene kommer med en begrunnelse.
 - Det kan ta tid med høringsuttalelse fra politi. I Oslo erfarer man at i vanskelige saker samarbeider saksbehandler med Arbeidslivskriminalitet (akrim) og politiet. I en hektisk arbeidshverdag er det viktig med god dialog og kommunikasjonskanaler mellom bevillingsmyndighet, politi og andre kontrollenheter for å unngå feil. Kunnskapen er ofte personavhengig, må snakke med rette personer. Ulstein kommune gir uttrykk for at det er vanskelig å finne ut hvem man faktisk skal innhente vandel på fordi det ikke finnes et system man kan slå opp i.
 - Mattilsynet erkjenner at de kan være flaskehals som høringsinstans. Tilsynet har ikke god nok oversikt over driftsansvarlige. En virksomhet kan se til å være ny i egne systemer, men eier har drevet mange andre steder tidligere (i andre regioner). Dokumentasjon må innhentes manuelt og legges ved uttalelsene.
 - Skatteetaten opplever nedetid på systemer som resulterer i at etaten leverer etter oppgitte frister. Etaten ønsker et tettere samarbeid med akrim.

Forslag til tiltak

Søker foreslår å

- utarbeide gode maler og veiledninger som fører til mindre feil og kortere søknads- og saksbehandlingsprosess.
- gi rask tilbakemelding på komplett søknad.
- hente inn data i søknadsprosessen der det kan hentes, både for søker og saksbehandler. En søker vil da for eksempel slippe å legge inn navnet manuelt ved at navn hentes fra Brønnøysundregisteret.
- erstatte vandelsattesten med en form for politiattest.
- gi søker innsikt i egen sak og hvor saken står. Statuser kan for eksempel være mottatt, til høring med hvor, og til politisk behandling.
- å kunne betale med en gang (som en del av søknadsprosessen)

Saksbehandler foreslår å

- utvikle nye systemer for:
 - søkere: Én felles inngang / et nasjonalt system for alle typer bevillinger (som deretter rutes videre)
 - Utvikle en MVP (minimal viable product) for den absolutt enkleste søknaden.
 - saksbehandlere: et felles saksbehandlings-/fagsystem som ivaretar kommunale retningslinjer.

- saksbehandlere: et nasjonalt register for dokumentasjon.
- saksbehandlere: et felles register for kunnskapsprøver.
- saksbehandlere: en kommunikasjons og delingsplattform for bevillingsmyndighetene, KAS (Kommunalt alkoholfaglig saksbehandlerforum), hvor det er mulig å blant annet å dele rutiner og sparre om bl.a. skjønsmessige vurderinger.
- videreutvikle eksisterende systemer og skjemaer:
 - for søkere: felles skjema og felles maler
 - for saksbehandlere og næringsaktører: TBR
 - økt tilgjengelighet/tilganger.
 - økt søkbarhet.
 - økt omfang av tilgjengelig og relevant informasjon knyttet til vedtak.
 - integrere med fagsystemer
- legge til rette for datadeling
 - dele data på tvers av og mellom offentlige myndigheter.
 - gjenbruk og deling av data som virksomhetene allerede har – ikke be søker om dokumentasjon som en annen virksomhet allerede har (hente inn data der det kan innhentes).
 - strukturere data - da Mattilsynet vasket data på serveringsstedene fant de 27 ulike måter skrive McDonalds på. Navn bør hentes fra en autorativ kilde.
- automatisere prosesser
 - automatisk genererte vedtak dersom «alt» er ok.
 - automatisk forespørsel om vandelsuttalelse til politi og skatt. I Oslo kan noen høringsuttalelser fra politi og bydel automatiseres. Systemet kan for eksempel sende ut informasjon om når man får svar.
 - automatisk utsendelse av oppdatert informasjon om åpningstider og uteservering til aktører.
 - i Oslo burde informasjon om skjenkestedene være lagt inn automatisk som for eksempel hvilken bydel et skjenkested hører til (viktig for kontrollørene).
- høringsuttalelser
 - andre høringsinstanser kan gjenbruke skatteetatens maler og roboter for høringsuttalelser
 - sikre klart språk i uttalelser som også kan sendes til søker.
 - saksbehandler ser hvilke vilkår som ikke er ""grønne"".
 - se punkt for automatiserte prosesser
- forenkle regelverket
 - digitaliseringsvennlig regelverk
 - forenkle sentrale føringer:
 - hvem må søke når?
 - hva er tilstrekkelig dokumentasjon?
 - må sosialtjenesten uttale seg?
 - hva med å snu om på alt - en nasjonal bevillingsmyndighet hvor kommunen er høringsinstans?
 - kontroller der det trengs.
 - beholde alkoholoven, men oppheve serveringsloven – trenger ikke være en kommunal oppgave.
- Kommunikasjon og samhandling
 - sikre lik informasjon til alle kommuner
 - utvikle felles nasjonale retningslinjer med fokus på brukervennlighet og klart språk (enkelte faguttrykk hos oss kan være vanskelig å forstå).
 - veilede mer gjennom for eksempel bransjetreff og dialogmøter.
 - sikre god informasjon om søknadsprosessen til søker FØR utfylling av skjema
 - jo tidligere informasjon blir verifisert søknadsprosessen, jo bedre.
 - informere om hvorfor saksbehandlere gjør noe, men også hvorfor de ber om noe og hvorfor noe eventuelt skulle skje.

Søknad om kommunal bevilling for enkelt anledning og ambulerende bevilling

Problemer

- Søkere, ofte privatpersoner med lav kompetanse på området, møter utfordringer med uklart regelverk, som tolkes ulikt i ulike kommuner.
- Ulike skjemaer og tolkninger fører til forvirring, og feil i søknadene er vanlige.
- Søker må sende inn samme dokumentasjon hvert år for årlige arrangementer på samme sted.
- Regelverket gjør det også vanskelig å vite hvilke krav som gjelder for ulike arrangementstyper, noe som øker frustrasjonen blant søkerne.
- Det er uklart for saksbehandler om vedtak skal meldes til instanser, som politiet og Skatteetaten.

Forslag til tiltak

- Gjøre regelverket enklere å forstå for søker og saksbehandler gjennom forenkling
- Utvikle veiledninger for søkere og standardisere skjemaer
- Klart språk - tilgjengelig informasjon blir ikke forstått (eller alltid lest)
- Søkeprosessen for årlige arrangementer med samme aktør på samme sted kunne vært forenklet gjennom automatisering.

Søknad skip (og tog/fly) og forswarets messer

Problemer

Søker - Skip

- opplever manglende informasjon om hvor og hvordan man søker.
- synes det er utfordrende å skrive søknaden første gang.
- har lite kunnskap om bevillegens omfang og konsekvensene av å ha en bevilleg etter vedtak som for eksempel rapporteringskrav etter mottatt bevilleg, eller at en bevilleg er gyldig i flere år. En søker opplevde å sende inn en søknad hvert år uten å få beskjed om at det ikke var nødvendig når man søker statlig bevilleg.
- vet hvordan man skal rapportere omsetning til kommunene, men vet ikke hvordan man skal rapportere til staten.
- opplever at kommunale skjemaer og prosesser er vanskelige siden de er forskjellige.

Søker – Forsvarets messer

- Forsvaret opplever at ressursituasjonen hos Helsedirektoratet forsinker prosessen for å innhente høringsuttalelser fra kommunene. Helsedirektoratet bekreftet at få ressurser forsinker saksbehandlingstiden

Saksbehandler

- har lite standardiserte maler og prosesser, noe som gjør saksbehandlingen sårbar ved fravær.
- må bruke tid på å veilede søkere på grunn av mangel på tilgjengelig informasjon særlig for tog og fly (men det er til gjengjeld få søkere).

- Statsforvalter er usikker på om saksbehandlingen blir lik på tvers av statsforvalterne.
- finner regelverket fragmentert og ikke optimalt med mange tilpasninger. Vanskelige og sære bevillinger passer dårlig med dagens regelverk.
- sier at det er forskjeller mellom kommunene med hensyn på kunnskapsprøven: man kan stryke i en kommune og stå i en annen.
- opplyste om variasjoner i saksbehandlingstiden og opplever forsinkelser i høringsprosessen på grunn av manglende maler, ineffektive systemer samt manglende ressurser hos høringsinstansene
- gir uttrykk for et behov for sporbarhet eller system for dialog og korrespondanse.
- Statsforvalteren bruker ikke TBR – har ikke hørt om registeret.
- Skatteetaten erkjenner at høringsuttalelsene deres er kanskje litt vanskelige å forstå.

Forslag til tiltak

Søker foreslår å

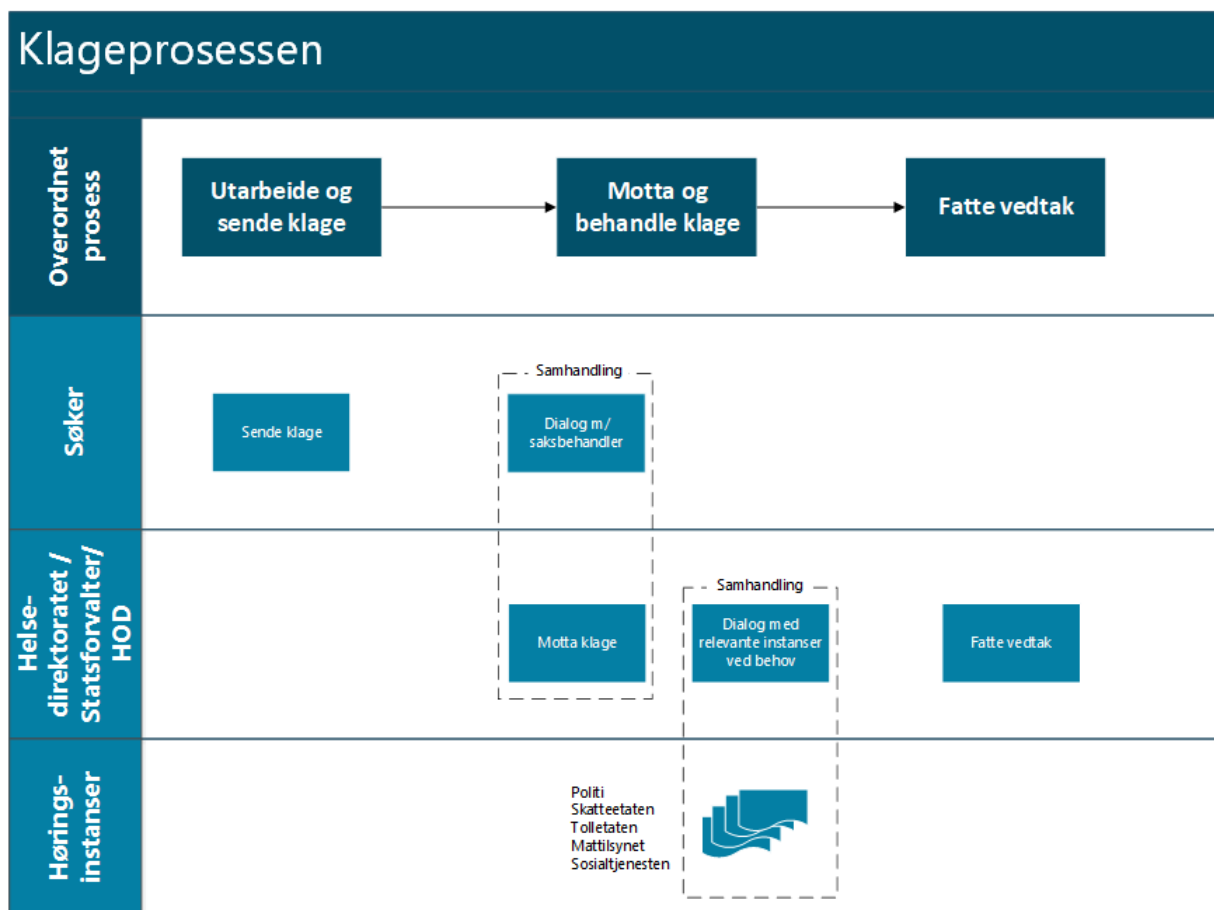
- tilgjengeliggjøre mer informasjon til søker og gi en enklere presentasjon av krav og vilkår
- utvikle enkle maler og standardiserte skjemaer.
- etablere en felles søknadsveileder/-portal som er interaktiv og uavhengig av type bevilning, ref. løsningen til Direktorat for byggkvalitet.
- utvikle webinarer og digital opplæring, ref. Oslo kommunes «Salutt-kurs» - et obligatorisk kurs for både heltids- og deltidsansatte som jobber på utesteder
- utvikle digitale endringsmeldinger når det er endringer i for eksempel styre eller stedfortreder. Kan dette løses i TBR?
- stille tydeligere krav til kontroll og oppfølging av Forsvarets messer og sikre at kontrollører har rett kompetanse. Forsvarets messer er ikke ordinære skjenkesteder

Saksbehandler foreslår å

- videreføre Skatteetatens vandelsmaler til/for andre myndigheter.
- automatisere
 - innhenting av opplysninger/høringsuttalelser.
 - oppdateringen av data til alle instanser ved endringer.
- å utvikle et søknadssystem med mulighet for dialog flere veier, mellom søkere, saksbehandler og høringsinstans som bidrar til lettere kommunikasjon mellom offentlige myndigheter.
- utvikle TBR
 - registrere alle vedtak.
 - videreutvikle/integrere mot andre myndigheter/instanser.
 - forbedre funksjonalitet – TBR gir ikke noe verdi tilbake til kommunene på grunn av for lite informasjon.
 - Forsvaret gis tilgang til TBR (ett felles register) og erstatter bruken av egen "skyggeregister» i Excel.
- undersøke kommunenes praksis med hensyn til Kunnskapsprøven, og vurdere om søker bør oppdatere sin kunnskap noen år etter å ha tatt prøven
- innføre krav til kompetansen til kontrollører som for eksempel at Helsedirektoratet krever at kontrollører må ta ny prøve/kurs årlig.
- revidere og oppdatere regelverket
 - henger etter samfunnsutviklingen
 - er det hensiktsmessig og fungerer det optimalt?
 - er gebyrene og innkreving av disse hensiktsmessige?
 - innføre meldeplikt ved endringer i for statlige bevilninger.

Vedlegg 4: Klage- samt kontroll og tilsynsprosessene - problemer og forslag til tiltak

Klageprosessen



Klage på vedtak på tilvirkning

Ved avslag på en søknad om tilvirkning av alkohol, kan søker sende en klage til Helsedirektoratet. En klage skal inneholde nødvendig dokumentasjon som støtter klagen for å unngå forsinkelser i behandlingen. Saksbehandler kontakter klager og relevante høringsinstanser hvis det er behov for å innhente ytterligere informasjon.

Saksbehandler i Helsedirektoratet fatter en beslutning basert på gjennomgangen av klagen og innspill fra høringsinstansene, noe som kan resultere i en opprettholdelse av det opprinnelige vedtaket eller, et nytt vedtak der klagen tas til følge. Ved opprettholdelse av avslaget, sendes det til Helse- og omsorgsdepartementet.

Klage på vedtak på salgs-, serverings- og skjenkebevilling

En klage må inneholde nødvendig dokumentasjon som støtter klagen, for å unngå forsinkelser i behandlingen. Saksbehandler kontakter klageren og relevante høringsinstanser dersom det er behov for

ytterligere informasjon. Hvis det opprinnelige avslaget opprettholdes, sendes saken til politisk behandling før den eventuelt oversendes til Statsforvalteren.

Ingen problemer eller forslag til løsning knyttet til prosessen ble løftet opp under workshopen.

Klage på vedtak skip

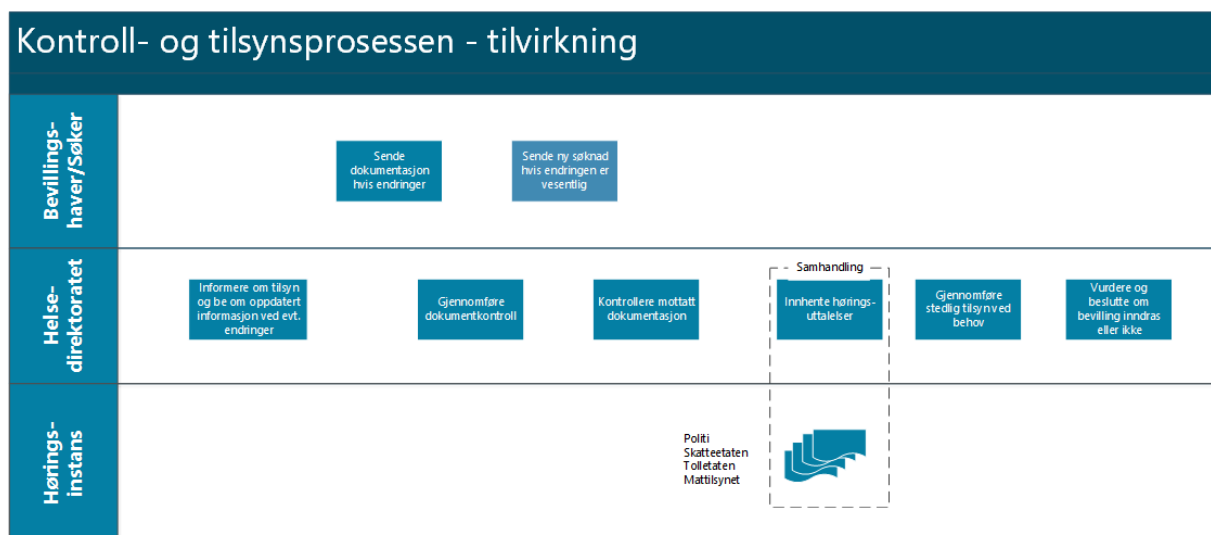
Det sendes svært få/ingen klager på vedtakene fra Statsforvalteren. Klagene gjelder stort sett kommunale bevillinger.

Klage på vedtak forswarets messer

Helse- og omsorgsdepartementet er klageinstans for klager fra Forsvarets messer. Forsvaret har ikke klaget på noen vedtak.

Kontroll- og tilsynsprosessene

Kontroll tilvirkning



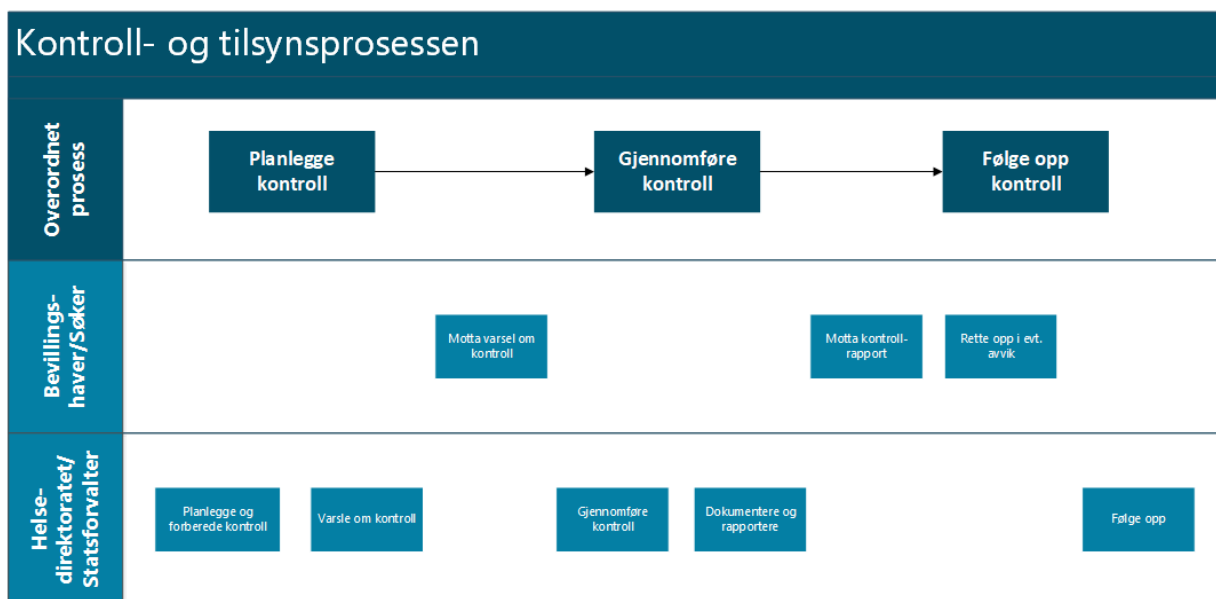
Problemer

Helsedirektoratet opplever at bevillingshavere ikke sender inn omsetningsrapporter og glemmer å betale minstegebyr, et fast beløp som betales uavhengig av omsetningens størrelse. Videre påpeker direktoratet at dårlig samarbeid med andre instanser, kan bidra til at useriøse bedrifter får fotfeste. I likhet med området for søknadsbehandling er det også manglende ressurser på dette området. Ved endringer sjekker saksbehandler alt, men det er litt tilfeldig hva som plukkes opp av informasjon. Det gjennomføres også mer spisset tilsyn for å gå igjennom endringer som ikke er sjekket.

Forslag til tiltak

Helsedirektoratet ønsker å besøke næringsaktører for å lære om virksomhetene og deres prosesser samt høre om problemer og utfordringer. Målet med bedriftsbesøk er å forbedre samhandlingen, ikke gjennomføre stedlig tilsyn.

Kontroll servering, skjenk og salg samt skip og forsvarets messer



Servering, skjenk og salg

Kommunene benytter både interne og eksterne kontrollører med nødvendig erfaring og kompetanse til å utføre kontroller. Noen vektlegger opplæring og informasjon om god praksis og regelverk før kontrollene, mens andre gir varsler når det er fare for at det er mange punkter som skal vurderes under kontrollen.

Kontrollene kan være planlagte eller uanmeldte. I etterkant av kontroll utarbeides en rapport, og avvik kan føre til prikkbelastning, advarsler eller inndragelse av bevillingen. Én kommune som benytter seg av et eksternt kontrollerselskap opplyser om at oppfølging av generell drift hos skjenkestedene gjøres i samarbeid med kontrollerselskap og saksbehandler. For å forbedre etterlevelsen fokuserer flere kommuner på veiledning og opplæring, noe som gjør kontrollene mer effektive ved å øke kunnskapen om regelverket.

Ingen problemer eller forslag til løsning knyttet til prosessen ble løftet opp under workshopen.

Skip

Det er statsforvalteren som er ansvarlig for å føre kontroll med rutegående skip/cruiseskip. På grunn av ressursituasjonen og lav saksmengde gjennomfører ikke statsforvalter kontroll, men Mattilsynet kommer på tilsyn siden skip også har serveringsbevilling.

Det er utfordrende å gjennomføre kontroll på båter – kontroll på båter gjennomføres i havner.

Forsvarets messer

Det er kommuner med tilstedeværelse av Forsvarets messer, som har tilsynsfunksjon for disse. Kommunene velger selv hvordan de organiserer dette, enten ved å kontrollere selv, eller leie inn eksterne kontrollører. Forsvarets messer er for offiserer og ikke for vernepliktige. Noen messer har faste åpningstider, mens andre kun er åpne enkelte dager i året. I instruksen for daghavende offiser, som blant annet påser at reglene for og orden o.l. blir overholdt i avdelingens leirområde, står det at de skal inspisere messene både ved åpning og stenging, samt rapportere eventuelle hendelser. Forsvaret er opptatt at

kontrollører, også eksterne kontrollører, har kunnskap om regelverket knyttet til Forsvarets messer. For å unngå misforståelser ønsker Forsvaret å kvalitetssikre rapporter før media får tilgang på disse.

Problemer

Søker

- er usikker på hvem som gjennomfører tilsyn eller kontroll ombord.
- Forsvaret opplever at det er manglende kunnskap hos kontrollørene, de vet ikke forskjell på kommunal og statlig bevilling. Informasjon om kontroll havner i media uten at det er kvalitetssjekket, noe som er uheldig. Det er en skepsis til ekstern kontroll (ofte vaktelskap) som mangler kunnskap.

Saksbehandler

- Statsforvalter fører ikke dokumentkontroll
- Kommunal tilsynsmyndighet opplyser om at etablererprøven i Oslo og andre byer kan være forskjellige. Er det ID-kontroll på hvem som tar prøvene? Burde ha vært oppdatering hvert 5. år?

Forslag til tiltak

Søker

- endre regelverk for å stille større krav til oppfølging og kontroll.

Saksbehandler foreslår å

- utvikle et felles fagsystem for hele landet.
- utvikle en app for å gjennomføre kontroller med all tilgjengelig informasjon (fra felles nasjonalt fagsystem).
- å gjennomføre regelmessige gjennomganger, for eksempel annen hvert år, for å sikre at statsforvaltere gjør saksbehandlingen li kt.
- å få på plass en tilsynsmodul som varsler offentlige myndigheter ved endringer i f.eks. Brønnøysundregistrene.

Fly og tog

Helsedirektoratet utfører ikke stedlig kontroll, men dokumentkontroll. Informasjon om endringer ved ev oppkjøp i flybransjen fås ofte gjennom media.

Vedlegg 5: Spørsmål og svar fra undersøkelsen Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2024

Spørsmål 1

Hva opplever kommunen som de største utfordringene i saksbehandlingen etter alkoholloven?	Antall kommuner
Innhenting av uttalelser fra høringsinstansene	133

Manglende saksbehandlingssystem/fagsystem	92
Registrering av bevillinger i Tobakksalgs- og bevillingsregisteret (TBR)	34
Spørsmål fra bevillingssøker	77
Annet	116

Spørsmål 2

Hvilke høringsinstanser innhenter kommunen uttalelser fra i søknader om salgs- og skjenkebevillinger?	Antall kommuner
Politiet	347
Skatteetaten	87
Sosialtjenesten i kommunen	239
Mattilsynet	40
Tolletaten	0
Arbeidstilsynet	2
Diskrimineringsnemda/Likestillings- og diskrimineringsombudet	1
Andre	48

Det ble mottatt 46 unike svar på "Andre" høringsinstanser. De som nevnes er blant annet:

- Andre kommuner og A-krim ved behov
- AV-og-Til-koordinator
- Barnas repr. i kommunen
- Brannvesen/brann- og redningstjenesten
- Eiendomsavdelingen i kommunen
- Kommuneoverlegen
- Teknisk etat mm
- Plan og bygg/Plan og utvikling
- Ungdomsråd/eldreråd/råd for personer med funksjonsnedsettelse
- Kontrollørselskap
- Folkehelsekoordinator
- Forsvaret
- SLT-koordinator
- Kommuneoverlege
- NAV

Spørsmål 3

Registrerer kommunen bevillinger i TBR, jf. alkoholforskriften § 13-3?	Antall kommuner
Ja	231
Nei	117

Spørsmål 4

Hvilket saksbehandlingssystem/fagsystem bruker kommunen i saksbehandlingen av salgs- og skjenkebevillinger? (flere svar mulig)	Antall kommuner
--	-----------------

Acos Websak	159
P360	54
Doculive	0
Elements	132
Annet	11
AlkT	1
ESA	6
Eget utviklet system	1
Excel-skjema for oversikt	1
Suppleres med oversikt over bevilling	1
Ingen	1

Spørsmål 5

Fyller bevillingssøker ut søknad om salgs/skjenkebevilling i skjema i et webgrensesnitt eller legger de ved et egendefinert søknadsskjema	Antall kommuner
Skjema i webgrensesnitt	250
Egendefinert søknadsskjema	86
Bruker ikke skjema	12

Vedlegg 6: Kort beskrivelse av tiltakene med enkel og dobbel nytte

Tabellen nedenfor viser tiltakene med enkel og dobbel nytte.

Problemområde #	Navn	Beskrivelse
1	26 Fornyelse av Kunnskapsprøven	Undersøke kommunenes praksis med hensyn til Kunnskapsprøven, og vurdere om søker bør oppdatere sin kunnskap med gitte intervaller.
1	27 Etablere samarbeidsforum mellom Helsedirektoratet og Skatteetaten.	Etablere et formelt samarbeidsforum mellom Helsedirektoratet og Skatteetaten slik at de er oppdatert på hverandres vedtak. Det er etablert en dialog om dette.
1	28 Roller og ansvar mellom Helsedirektoratet og Skatteetaten	Tydeliggjøre og dokumentere roller og ansvar mellom Helsedirektoratet og Skatteetaten. Dette kan gjøres når samarbeidsforumet mellom Helsedirektoratet og Skatteetaten er etablert.
2	29 Standardisering av høringsuttalelser på tvers av politidistrikter	Politiet gjør en vurdering av standardisering av høringsuttalelsene på tvers av politidistrikter.

4	30	Mobilapp for kontroll	Utvikle en mobilapp for kontroll som gir tilgang til oppdatert informasjon fra det nasjonale fagsystemet, og som kan brukes til å gjennomføre kontroller ute i felten.
---	----	-----------------------	--

