



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:21

# Statliga stöd i alkoholpolitiken

*– Påverkas ungas alkoholkonsumtion?*

ISBN 978 91 7086 231 1

RiR 2010:21

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

---

Till regeringen  
Socialdepartementet

Datum: 2010-10-13  
Dnr: 31-2009-1256

## Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?

Riksrevisionen har granskat statens stöd till lokalt alkoholförebyggande arbete. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Folkhälsoinstitutet, Socialstyrelsen, länsstyrelserna och polismyndigheter har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Folkhälsoinstitutet, Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Michael Kramers* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Magnus Gimdal*, revisor *Ulrika Strid* och revisionsdirektör *Anders Viklund* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Michael Kramers

*För kännedom:*  
Socialdepartementet  
Folkhälsoinstitutet  
Socialstyrelsen  
Samtliga 21 länsstyrelser



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Varför granskar Riksrevisionen alkoholförebyggande åtgärder på lokal nivå?	13
1.2 Vad Riksrevisionen har granskat	15
1.3 Hur Riksrevisionen har granskat	16
1.4 Hur Riksrevisionen har bedömt effektiviteten	19
1.5 Riksrevisionens analysram för lokalt förebyggande arbete	22
1.6 Rapportens disposition	24
2 Statlig alkoholpolitik	25
2.1 Varför har Sverige en alkoholpolitik?	25
2.2 Statens mål för alkoholpolitiken	26
2.3 Statens medel inom alkoholpolitiken	27
2.4 Statens kostnader	30
2.5 Målen för statens stöd till förebyggande åtgärder och tillsyn på lokal nivå	31
3 Statens bidrag till förebyggande åtgärder	33
3.1 Statens styrning av bidragen	33
3.2 Hur mycket har staten betalat ut i bidrag?	35
3.3 Hur används bidragen?	37
3.4 Vilka metoder är effektiva?	43
3.5 Effekter av bidragen till kommuner	48
3.6 Effekter av bidragen till ideella organisationer	57
3.7 Sammanfattande iakttagelser	65
4 Statens stöd till den lokala tillsynen	69
4.1 Statens styrning av den lokala tillsynen	69
4.2 Ojämn kvalitet i den lokala tillsynen	73
4.3 Folkhälsoinstitutets nationella tillsynsansvar	77
4.4 Länsstyrelsernas stödjande och granskande funktion	79
4.5 Polisens deltagande i den lokala tillsynen	86
4.6 Tillsynens effekter	90
4.7 Sammanfattande iakttagelser	95
5 Slutsatser och rekommendationer	99
5.1 En del positiva resultat	99
5.2 Tveksamt om statens insatser har haft effekter på drickandet	101
5.3 Ineffektiv statlig styrning	103
5.4 Den lokala problembilden har inte styrt insatserna	108
5.5 Riksrevisionens rekommendationer	108
Referenser	111



# Sammanfattning

I början av 2000-talet omorienterades statens alkoholpolitik. Den ökning av alkoholkonsumtionen som följde på Sveriges EU-inträde skulle pareras med ökade satsningar på alkoholförebyggande arbete på kommunal nivå. Arbetet för att förebygga unga människors alkoholbruk prioriterades. Riksdagen har beslutat om två alkoholpolitiska handlingsplaner (2001-2005 respektive 2006-2010).

I linje med den nya inriktningen för alkoholpolitiken har staten gett bidrag till kommuner och ideella organisationer som arbetat med bland annat attitydpåverkan för att begränsa efterfrågan på alkohol. Staten har också försökt begränsa tillgången till alkohol genom att stödja kommunernas tillsyn enligt alkohollagen. Under de gångna tio åren har staten satsat nästan 1,4 miljarder kronor på lokalt förebyggande arbete, varav ungefär 900 miljoner kronor avsett barn och ungdomar.

Statens finansiering av lokalt förebyggande arbete har gett vissa positiva resultat. De gångna tio årens satsningar har lett till att det nu finns en struktur inom vilken arbetet kan bedrivas på regional och lokal nivå. Vidare har barn och ungdomar prioriterats i de alkoholförebyggande projekten, och effektiva tillsynsmetoder har börjat tillämpas på en del håll.

## **Få belägg för att bidragsgivningen har haft effekt på drickandet**

Under de senaste åren har totalkonsumtionen av alkohol minskat. Berusningsdrickandet minskar också och det är färre ungdomar som dricker jämfört med början av 2000-talet. Frågan är om statens satsningar på lokalt förebyggande arbete haft något att göra med denna utveckling. Riksrevisionen har granskat om den nya inriktningen för alkoholpolitiken – statligt stöd till lokalt förebyggande arbete – varit effektiv i den meningen att barns och ungdomars efterfrågan på och tillgång till alkohol har påverkats.

Riksrevisionen har gått igenom forskning och utvärderingar på området. Riksrevisionen har också undersökt de bidragsgivande myndigheternas hantering av bidragen, hur bidragen använts av mottagarna och vad mottagarna åstadkommit med hjälp av bidragen. Riksrevisionen har funnit följande:

Forskning och tidigare utvärderingar ger få belägg för att de projekt som bedrivits skulle ha haft effekt på alkoholkonsumtionen. Riksrevisionens granskning bekräftar att de metoder som kommunerna och de ideella organisationerna använder i många fall saknar evidens för effekter. Användningen av evidensbaserade metoder försvåras av att det i vissa fall är något oklart vilka metoder som har vetenskapligt bevisade effekter. Normerna för hur man bedömer effekter skiljer sig mellan myndigheterna. SBU och Socialstyrelsen använder striktare kriterier för att bedöma det vetenskapliga stödet för en viss effekt. Det innebär att Folkhälsoinstitutet framhåller metoder som evidensbaserade som Socialstyrelsen och SBU i några fall inte anser har bevisade effekter.

Länsstyrelserna som ska styra projekten mot effektiva metoder gör inte det och Socialstyrelsen ställer inga krav på att bidragsmottagarna ska redovisa resultat. De som verkligen borde ha ett intresse av att redovisa effekter av sin bidragsstödda verksamhet – ideella organisationer och kommuner – har knappt några effekter att redovisa.

## **Stödet till lokal tillsyn har inte påverkat ungas tillgång till alkohol**

Folköl och alkohol inköpt på serveringsställen utgör en mindre del av ungdomarnas sammantagna alkoholkonsumtion. Alkohol inköpt i utlandet och langad alkohol från Systembolaget utgör en större andel. Detta har minskat tillsynens möjlighet att påverka barns och ungdomars tillgång till alkohol. Ungdomar får helt enkelt tag på alkohol från andra håll än där tillsynen kan påverka.

Inom de områden där tillsynen kan fungera finns det ändå vissa brister. Kommunerna och polisen uppger att det inte finns något problem med servering av alkohol till ungdomar på serveringsställen. Samtidigt uppger fyra av tio ungdomar att de får tag på alkohol på serveringsställen även om de är minderåriga. Det tyder på att tillsynen inte är tillräcklig. Folkhälsoinstitutet bedömer också att utvecklingen av länsstyrelsens tillsynsroll har varit svag och att den lokala tillsynen fortfarande ligger på en låg nivå både när det gäller tillsynen över försäljningen av folköl och tillsynen över serveringsställen.

Detta i kombination med förändringarna i ungdomarnas sätt att skaffa sig tillgång till alkohol innebär enligt Riksrevisionen att det inte framstår som troligt att tillsynen – som den utförs idag – påverkar barns och ungdomars tillgång till alkohol eller deras alkoholkonsumtion.



## **Ineffektiv statlig styrning**

### **Länsstyrelsernas hantering av bidrag styr inte mot resultat och effekter**

Länsstyrelserna ställer i riktlinjerna till kommunerna krav på att kommunerna i sin ansökan och i sin slutrapportering om bidragens användning ska resonera i termer av resultat och effekter. Länsstyrelserna uppger också att det är viktigt att kommunerna använder sig av evidensbaserade metoder.

Majoriteten av länsstyrelserna anger i sina riktlinjer inga krav alls på att evidensbaserade metoder ska användas. De slutrapporter som kommunerna lämnar innehåller i många fall stora brister. De eventuella resultat som redovisas är sällan underbyggda med fakta, resonemang om projektens effekter förs nästan inte alls och uppgifter om verksamheten integrerats i kommunens ordinarie verksamhet saknas i en tredjedel av slutrapporterna. Många länsstyrelser villkorar den slutliga bidragsutbetalningen med att kommunerna först ska lämna en slutrapport. Det faktum att projekten fått den sista bidragsutbetalningen trots uppenbara brister i slutrapporterna talar för att länsstyrelserna i många fall inte bryr sig om hur projektens slutliga resultat redovisas.

### **Plottrig bidragsgivning**

Kommuner och ideella organisationer tar emot bidrag från flera håll för liknande typ av verksamhet. En och samma nykterhetsorganisation kan få bidrag för alkoholförebyggande projekt från Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet, eller från Folkhälsoinstitutet och Ungdomsstyrelsen om det är en ungdomsorganisation. Kommuner kan få bidrag från både länsstyrelsen och Folkhälsoinstitutet för alkoholförebyggande projekt.

Länsstyrelserna hanterar en stor mängd projekt som beloppsmässigt är små. Under de senaste fyra åren har 623 projekt med inriktning mot barn och ungdomar fått stöd. Drygt 70 procent av dessa projekt har beviljats stöd med mindre än 300 000 kronor. Folkhälsoinstitutet stöder också många projekt med relativt små belopp.

### **Bidragen till ideella organisationer är inte inriktade på resultat och effekter**

Den nationella alkoholpolitiska handlingsplanen och Socialstyrelsens regleringsbrev anger mål för bidragen till ideella organisationer, bland annat att de nationella organisationernas arbete ska stärka de lokala organisationernas arbete. Statsmakternas mål framgår inte av Socialstyrelsens riktlinjer för organisationernas ansökningar och inte heller av riktlinjerna för åiterrapportering.

Merparten av organisationerna genomför enbart delvis det de i sina ansökningar sagt att de ska genomföra. Hälften av de organisationer som får bidrag av Socialstyrelsen har redovisat resultat som inte fullt ut är tillförlitliga. Det handlar bland annat om att påstådda resultat inte underbyggts med fakta. I allmänhet drabbas inte organisationerna av några konsekvenser. Socialstyrelsen fortsätter att betala ut bidrag år efter år med ungefär samma belopp till respektive organisation.

### **Folkhälsoinstitutet har inte använt sig av tillgängliga medel för att stärka tillsynen**

Folkhälsoinstitutet ser det som sin uppgift att utöva tillsyn på övergripande och principiell nivå, genom uppföljningar av länsstyrelsernas tillsyn och stöd till länsstyrelserna, samt genom att producera allmänna råd såsom handböcker och vägledningar. Folkhälsoinstitutets sätt att arbeta med tillsynen medför högre krav på den regionala och lokala tillsynen, vilket innebär större krav på att Folkhälsoinstitutet bidrar till kompetensutveckling på den regionala och den lokala nivån. Det finns dock synpunkter på hur Folkhälsoinstitutet utövar sitt tillsynsansvar.

Länsstyrelser har påtalat bristande aktivitet och att Folkhälsoinstitutet misslyckats med att motivera varför det är viktigt med tillsyn över folkölsförsäljning. Folkhälsoinstitutet verkar inta en passiv roll gentemot länsstyrelserna i frågan om tillsynsbeslut. Enligt alkoholförordningen (1994:2046) ska länsstyrelserna lämna den information och det biträde som behövs för Folkhälsoinstitutets tillsyn. Länsstyrelserna lämnar in få tillsynsbeslut och Folkhälsoinstitutet gör inte heller något åt det.

Kommunerna är missnöjda med Folkhälsoinstitutets tillsyn över serveringstillstånd och folkölsförsäljning då de anser att Folkhälsoinstitutet är frånvarande i tillsynsarbetet. Kommuner kritiserar även Folkhälsoinstitutet för att handböckerna inte uppdaterats.

Folkhälsoinstitutet har inget bemyndigande att utfärda föreskrifter som gäller tillsyn över serveringstillstånd och folkölsförsäljning. Folkhälsoinstitutet har varit sparsam med allmänna råd. Mot denna bakgrund är det, enligt Riksrevisionen, särskilt viktigt att Folkhälsoinstitutet utvecklar sitt arbete med allmänna råd och verkar för ökad kompetens i tillsynskedjan.

### **Länsstyrelserna lägger lite resurser i relation till behov och önskemål**

Länsstyrelsernas tillsynsnivåer är i dag långt under den frekvens som är fastslagen i den första handlingsplanen och av Folkhälsoinstitutet. Tillsyn är länsstyrelsernas redskap för att säkerställa att kommunerna följer sitt tillsynsansvar enligt alkohollagen. Riksrevisionens granskning visar att tillsynen i flertalet fall inte bedöms utifrån effektivitet. De tillsynsplaner som granskats saknar oftast ett innehåll som gör det möjligt att uppfylla syftet att skapa en kontinuerlig dialog mellan länsstyrelse och kommun och stimulera kommunernas tillsynsverksamhet. Länsledningarna väljer ofta att lägga lite resurser på det tillsynsansvar länsstyrelserna har enligt alkohollagen – åtminstone i förhållande till de behov som finns ute i kommunerna.

### **Informationsöverföringen från polisen brister**

Polisens roll i tillsynsarbetet har fram tills nyligen varit otydlig. Utbildningen har klarlagt polisens arbete i den lokala tillsynen och polisen har förbättrat sina tillsynsinsatser. Det är dock fortfarande så att drygt 40 procent av kommunerna inte har haft gemensam tillsyn med polisen och i hälften av kommunerna har polisen inte gjort egen alkoholtillsyn. Detta visar att det finns utrymme för förbättringar när det gäller kommunernas och polisens samarbete i tillsynen. Det finns även problem som gäller informationslämning mellan polisen och kommunerna då kommunerna upplever att de inte alltid får den information som polisen enligt lag är skyldiga att lämna över.

### **Riksrevisionens rekommendationer**

Riksrevisionen har funnit få belägg för att statens stöd till lokalt förebyggande arbete har påverkat barns och ungas alkoholkonsumtion. Det är svårt att koppla förebyggande insatser till förändringarna i alkoholkonsumtionen. Vidare har myndigheterna, kommunerna och de ideella organisationerna hanterat bidragen så att effekter är svåra att uppnå och att avläsa. Detsamma gäller myndigheternas och kommunernas hantering av tillsynen. Mot den bakgrunden går det att ifrågasätta om det är effektivt att staten fortsätter med sitt stöd till lokalt förebyggande arbete – i varje fall som stödet hittills inriktats, styrs och följts upp.

Den andra alkoholhandlingsplanen löper ut i slutet av år 2010.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2011 föreslagit en fortsatt satsning på ANDT-området. Den närmare inriktningen kommer att presenteras i en samlad ANDT-strategi för perioden 2011–2015. I detta arbete bör regeringen beakta de positiva effekter som, enligt Riksrevisionen, går att uppnå genom förändringar i utformningen av det nuvarande stödet. Riksrevisionens

rekommendationer utgår från att länsstyrelsernas, kommunernas och de ideella organisationernas kapacitet förblir oförändrad.

- Regeringen bör i ökad grad styra bidragsgivning och stöd till tillsyn mot det som visat sig ha effekt på ungas tillgång till och efterfrågan på alkohol.
- Regeringen bör renodla bidragsgivningen så att de myndigheter som beslutar om bidrag inte överlappar varandra. En mottagare bör inte få bidrag från flera myndigheter för liknande verksamhet.
- Länsstyrelserna bör koncentrera bidragen till färre, större och mer långsiktiga projekt.
- Socialstyrelsen och länsstyrelserna bör i sin bidragsgivning prioritera projekt och metoder som visat sig ge effekter. Myndigheterna bör tydligare inrikta uppföljningen mot bidragens resultat och effekter.
- Folkhälsoinstitutet bör bli mer tydligt, aktivt och konkret i sin tillsynsroll och inrikta arbetet mot rådgivning samt kontroll av tillsynens effektivitet.
- Länsstyrelserna bör i ökad grad inrikta sin tillsyn på kontroll av effektivitet och stöd till kommunerna för att minska ungas tillgång till folköl och alkohol på serveringsställen.

# 1 Inledning

Statens alkoholpolitik omorienterades i början av 2000-talet. Sveriges EU-medlemskap hade medfört sämre möjligheter att påverka medborgarnas alkoholkonsumtion via nationella åtgärder. Konsumtionen per capita och år ökade med 29 procent mellan 1996 och 2003, från 8,0 liter till 10,3 liter ren alkohol.<sup>1</sup> De sämre möjligheterna att påverka konsumtionen skulle kompenseras med ett förstärkt förebyggande arbete på den lokala nivån i kommuner och landsting.

Riksdagen har beslutat om två alkoholpolitiska handlingsplaner (2001–2005 respektive 2006–2010) för att nå det övergripande alkoholpolitiska målet att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.<sup>2</sup> Målet ska nås genom att den totala alkoholkonsumtionen och det skadliga dryckesbeteendet minskas. Genom handlingsplanerna gavs kommunerna ett ökat ansvar för det alkoholförebyggande arbetet. Sedan 2001 har staten delat ut ungefär 1,4 miljarder kronor för lokalt förebyggande arbete, merparten; drygt 900 miljoner kronor, har riktats till barn och ungdomar.<sup>3</sup> Riksdagen har betonat att barn och ungdomar är den viktigaste målgruppen för förebyggande insatser. Det förebyggande arbetet riktat till barn och ungdomar ska innehålla insatser för att minska ungas tillgång till alkohol och insatser för att minska efterfrågan på alkohol. Insatser för att minska tillgången handlar bland annat om kommunernas tillsyn över att bestämmelser om åldergränser vid försäljning och servering följs. Insatser för att påverka efterfrågan handlar bland annat om opinionsarbete för att åstadkomma förändringar i attityder och beteenden.

## 1.1 Varför granskar Riksrevisionen alkoholförebyggande åtgärder på lokal nivå?

Starten för statens ökade satsningar på lokalt alkoholförebyggande arbete var riksdagens beslut om den första nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador. Utskottet menade att de negativa effekterna av en

<sup>1</sup> SOU 2004:86.

<sup>2</sup> Prop. 2000/01:20, bet. 2000/01:SoU8, prop. 2005/06:30, bet. 2005/06:SoU12.

<sup>3</sup> Baserat på egen uträkning, se avsnitt 3.2.

anpassning till EU:s regelsystem kraftfullt borde motverkas. I propositionen framhöll regeringen den nationella handlingsplanens förskjutning av ansvaret från statlig till kommunal nivå:

”Staten har inte längre samma möjlighet att begränsa införseln, påverka försäljningen på restaurang och på samma sätt som tidigare reglera detaljhandelsförsäljningen av folköl. Därför måste kommunerna ta ett ökat ansvar när det gäller begränsning av tillgången av alkohol på lokal nivå, men också när det gäller att systematiskt utarbeta förebyggande strategier inom alla relevanta områden, vilket kräver utökade ekonomiska resurser.”<sup>4</sup>

Riksdag och regering har således markerat betydelsen av det lokala förebyggande arbetet för att nå de alkoholpolitiska målen.

Efter tio år och två handlingsplaner med tyngdpunkt på förebyggande arbete för att motverka barns och ungas alkoholbruk kan man konstatera att barn och unga dricker mindre alkohol i dag än för tio år sedan. Den årliga genomsnittskonsumtionen för elever i årskurs nio var år 2009 bland pojkar 3,2 liter och 2,1 liter bland flickor. Motsvarande siffror för år 2000 var cirka 4,6 liter och 2,9 liter. Även andelen som inte dricker alls har ökat bland pojkar från 33 till 48 procent och bland flickor från 25 till 36 procent.<sup>5</sup> Även vuxna dricker mindre i dag. Den fråga som Riksrevisionens granskning ställer är om den positiva utvecklingen med minskad alkoholkonsumtion bland unga beror på det statliga stödet till lokalt alkoholförebyggande arbete.

Den nuvarande nationella handlingsplanen löper ut i och med utgången av 2010. Det är därför intressant att granska och summera effekten av statsmakternas satsningar och belysa vilka resultat som hittills har nåtts genom förebyggande arbete riktat mot ungdomar.

De uppföljningar och utvärderingar som hittills har gjorts av statens satsning på lokalt förebyggande arbete tyder på att resultaten varit begränsade. Det har inte gått att se några signifikanta skillnader i konsumtion och skadlighet mellan kommuner som satsat mer på förebyggande arbete och kommuner som satsat mindre. Många av de förebyggande åtgärder som staten stött med bidrag har inriktats på att förändra attityder till alkohol. Det finns dock få belägg för att attitydpåverkande åtgärder har effekt på alkoholkonsumtionen. Forskningen på området visar att de åtgärder som ger bäst effekt är åtgärder som begränsar tillgången till alkohol, exempelvis tillsyn. Efterfrågebegränsande åtgärder av typen attitydpåverkan kan ha betydelse för att öka befolkningens acceptans för tillgångsbegränsande åtgärder. För att tillsynen ska ha effekt krävs att den är regelbundet återkommande och att den kombineras

<sup>4</sup> Prop. 2000/01:20, s. 77.

<sup>5</sup> CAN (Centralförbundet för alkohol – och narkotikaupplysning) (2009) *Skolelevers drogvanor*.

med till exempel utbildning av serveringspersonal och ökad samverkan mellan kommuner och poliser. Kommunerna genomför dock relativt få tillsynsbesök, och sanktionsmöjligheterna utnyttjas i liten utsträckning. De få indragningar av serveringstillstånd som görs motiveras vanligen med skattebrott, mer sällan med hänvisning till brister i ordning och nykterhet – även om detta skulle vara motiverat. Den tillsyn som utförs i kommunerna är inte enhetlig. Motiven till beslut om tillstånd och indragning av tillstånd varierar mellan kommunerna, vilket anses påverka rättssäkerheten för tillståndsinnehavarna. Polisen har kritiserats för att inte engagera sig tillräckligt i tillsynen. Ett skäl till detta kan vara brist på kunskap om tillsyn inom polismyndigheterna.

Det finns därför skäl att fördjupa bilden av den förebyggande alkoholpolitikens effekter på barns och ungas alkoholbruk och beskriva orsakerna bakom eventuella brister.

## 1.2 Vad Riksrevisionen har granskat

### 1.2.1 Aktörerna

Hösten 2007 inrättade regeringen en samordningsfunktion i Regeringskansliet, ett särskilt ANTD-sekretariat (alkohol, narkotika, tobak och dopning) som har ett samordningsansvar bland annat för statens alkoholpolitiska åtgärder. Även en interdepartemental arbetsgrupp skapades för att få en effektivare styrning av myndigheterna inom de områden som har betydelse för genomförandet av ANTD-politiken. Detta skedde i samband med att Alkoholkommittén lades ned. Mellan 2001 och 2007 hade Alkoholkommittén regeringens uppdrag att samordna och genomföra de nationella alkoholhandlingsplanerna.

Statens folkhälsoinstitut (hädanefter benämnt Folkhälsoinstitutet) stöder de lokala aktörerna med kunskapsförmedling, bidrag och tillsyn. Folkhälsoinstitutet stöder och driver också på utbyggnaden av en regional och lokal infrastruktur för alkoholförebyggande arbete. Socialstyrelsen och Ungdomsstyrelsen stöder det lokala förebyggande arbetet genom bidrag till ideella organisationer. Länsstyrelserna fördelar bidrag till kommunerna, samordnar de kommunala alkoholsamordnarna och övervakar kommunernas tillsyn över alkohollagen.

På den lokala nivån samverkar länsstyrelse, polis, skola, socialförvaltning och andra kommunala förvaltningar samt ideella organisationer för att motverka alkoholbruk bland barn och ungdomar. Arbetet finansieras bland annat med statliga pengar och styrs av ett statligt regelverk. Kommunerna och polisen har tillsynsansvar över serveringstillstånd och försäljning av folköl.

### 1.2.2 Frågorna

Granskningens syfte är att fastställa om den ökade inriktningen av svensk alkoholpolitik mot lokalt förebyggande arbete som påbörjades 2001 varit effektiv i förhållande till de alkoholpolitiska mål som gäller för barn och ungdomar. Flera av statens delmål i alkoholpolitiken berör barn och ungdomar. Målen är att åstadkomma en alkoholfri uppväxt, skjuta upp alkoholdebuten, minska berusningsdrickandet, skapa fler alkoholfria miljöer och bekämpa illegal alkoholhantering.

Granskningen ska ge svar på följande frågor:

- Är statens bidragsgivning till kommuner och ideella organisationer ett effektivt medel för att påverka barns och ungdomars efterfrågan på alkohol och tillgång till alkohol?
- Är statens insatser för att stödja tillsynen på lokal nivå ett effektivt medel för att påverka barns och ungdomars tillgång till alkohol?

Utformningen av frågorna mot å ena sidan *efterfrågan* på alkohol och å andra sidan *tillgången* till alkohol har gjorts för att man enklare ska kunna kategorisera statens åtgärder i granskningen. Indelningen följer också det gängse språkbruk som används för att beskriva olika alkoholpolitiska åtgärder. Åtgärder som påverkar tillgången till och efterfrågan på alkohol menar Riksrevisionen också leder till att alkoholkonsumtionen påverkas. Därför har vi på vissa ställen i rapporten beskrivit hur statens åtgärder haft effekt på alkoholkonsumtionen i stället för det något omständligare tillgången till och efterfrågan på alkohol. Med statens stöd vad gäller tillsyn menas i denna granskning statens styrning och metodstöd för att utveckla tillsyn enligt alkohollagen på serveringsställen och tillsyn över försäljning av folköl i detaljhandeln. Diagrammet i avsnitt 1.5 beskriver Riksrevisionens tanke sätt närmare.

## 1.3 Hur Riksrevisionen har granskat

Statens alkoholpolitiska handlingsplaner har följts upp av Folkhälsoinstitutet. Ett flertal av de satsningar som ingår i handlingsplanerna har också följts upp av andra myndigheter och enskilda forskare. Granskningen bygger delvis på befintligt material. Sammanställningen och analysen av befintligt material har kompletterats med egen empiri.



### 1.3.1 Bidrag till kommunerna

Granskningen av bidragen bygger på Folkhälsoinstitutets sammanställningar av det förebyggande arbetet i kommunerna och på tidigare utvärderingar gjorda av bland annat Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen. För att komplettera och fördjupa detta material har Riksrevisionen valt ut sex länsstyrelser och genomfört intervjuer med länsamordnare och bidragshandläggare. Sedan 2001 har länsstyrelserna betalat ut 715 miljoner kronor till kommunerna för lokalt alkoholförebyggande arbete. Vid val av länsstyrelser har vi utgått från geografisk spridning och länsstyrelsernas bedömning av hur väl tillsynen fungerar i respektive län. Detta har värderats utifrån länsrapport 2008 där länsstyrelserna har bedömt hur pass bra kommunernas tillsyn är. Från varje geografisk del<sup>6</sup> har ett "bra" respektive "mindre bra" län valts ut. De län som valts ut är Västernorrland, Gävleborg, Dalarna, Örebro, Östergötland och Västra Götaland.

I varje län har två kommuner valts ut, vars alkoholsamordnare med ansvar för att hantera det lokala alkoholförebyggande arbetet har intervjuats. Alkoholsamordnarnas ansvar inbegriper att bland annat ansöka om statsbidrag och driva projekt med hjälp av statsbidragen. Kommunerna har valts utifrån Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) kommungruppsindelning. I urvalet finns samtliga kommuntyper representerade – från glesbygd till storstad.<sup>7</sup> Syftet med urvalet har varit att ge en allsidig belysning av hur bidragsgivningen hanteras på regional och lokal nivå. Urvalet är dock inte sådant att det går att dra slutsatser som gäller alla länsstyrelser och kommuners bidragshantering. Ett sådant urval skulle kräva att fler länsstyrelser och fler kommuner valdes ut.

Sammantaget har drygt ett 20-tal personer intervjuats i de län och kommuner som valdes ut. För att man ska kunna dra generaliserbara slutsatser har Riksrevisionens intervjuundersökning kompletterats med en urvalsundersökning av kommunernas återrapportering av bidragens användning. Varje kommun som tagit emot statsbidrag för alkoholförebyggande arbete är skyldig att återredovisa bidragens användning och resultat i en slutrapport till den bidragsgivande länsstyrelsen. Alla länsstyrelser har försett oss med listor på samtliga alkoholförebyggande projekt som fått stöd sedan 2006 och som lämnat slutrapporter. Totalt redovisades 781 projekt, varav 623 projekt var särskilt inriktade på barn och ungdomar. En konsult (Ramböll Management Consulting AB) fick i uppdrag att sammanställa listorna och göra ett obundet slumpmässigt urval från samtliga projekt som riktades mot barn och ungdomar och som

<sup>6</sup> Norra, mellersta och södra Sverige.

<sup>7</sup> De kommuner som besökts för intervjuer och dokumentinsamling är: Gävle, Hofors, Falun, Borlänge, Degerfors, Laxå, Kramfors, Härnösand, Söderköping, Ydre, Göteborgs stad och Lerum.

fått stöd sedan 2006. Totalt valdes 180 projekt ut. Konsulten har analyserat slutrapporter från dessa projekt med avseende bland annat på vilka resultat kommunerna redovisat. De slutsatser som dragits av analysen är generaliserbara till samtliga återrapporterade projekt som fått statsbidrag sedan 2006.

### 1.3.2 *Bidrag till ideella organisationer*

Socialstyrelsen ger ungefär 35 miljoner kronor årligen till ideella organisationer som är verksamma inom alkoholområdet. Bidrag ges i form av verksamhetsbidrag och bidrag till särskilda projekt.

Socialstyrelsen följer upp resultaten av verksamhetsbidragen utifrån mottagarnas redovisning av sina resultat. Denna redovisning sammanställs av Socialstyrelsen i en årlig rapport till regeringen. De som fått projektbidrag redovisar utfallet till Örebro universitet som, på uppdrag av Socialstyrelsen, sammanställer rapporter och bedriver forskning om utfallet av projektbidragen. Vi har tagit del av Socialstyrelsens och Örebro universitets återrapportering av bidragens användning samt intervjuat ansvariga handläggare på Socialstyrelsen och företrädare för ideella organisationer.

Riksrevisionen har även gjort en särskild granskning av Socialstyrelsens verksamhetsbidrag. En konsult (Ernst & Young) anlätades för att analysera ett representativt urval av ansökningar, återrapporteringar och verksamhetsberättelser för 2006 till 2008 från de organisationer som fått verksamhetsbidrag. Vi valde ut 25 organisationer som fått bidrag samtliga år för en närmare granskning av hur de redovisade sina resultat.

För Ungdomsstyrelsens bidrag till ideella ungdomsorganisationer ställs inga resultatkrav liknande de som ställs för kommuner och ideella organisationer som får bidrag från Socialstyrelsen. De krav som finns är att mottagande organisationer ska främja bland annat demokratisk fostran och jämställdhet. En ungdomsorganisation har intervjuats, och Ungdomsstyrelsens styrdokument för bidragen har gått igenom. Återrapporteringar till Ungdomsstyrelsen har särskilt kontrollerats för att se om mottagande organisationer lever upp till bidragskraven.

### 1.3.3 *Statens stöd till tillsyn*

Riksrevisionen har intervjuat länsstyrelsehandläggare för alkoholtillsyn, kommunala alkoholhandläggare, representanter från Folkhälsoinstitutet samt poliser med tillsynsansvar inom varje län. Sammanlagt har sex länsstyrelser, tolv kommuner och sex polismyndigheter intervjuats, ett drygt 30-tal personer. Urvalet av län, polismyndigheter och kommuner har varit

detsamma som för intervjuerna kring bidragsgivningen. Intervjuerna har kompletterats med material från Folkhälsoinstitutets länsrapporter, statistik från den databas som ligger till grund för 2008 och 2009 års länsrapporter samt andra befintliga undersökningar.

Riksrevisionen har också telefonintervjuat olika aktörer inom alkoholbranschen, såsom företrädare för ett privat utbildningsföretag, Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) samt tio kommuner som under 2008 angett att länsstyrelsens stöd i tillsynssammanhang varit bristfälligt.

Riksrevisionen har även samlat in tillsynsmallar och tillsynsbeslut från de länsstyrelser som har intervjuats för att undersöka i vilken utsträckning länsstyrelserna granskar kommunernas tillsyn. Tillsynsplaner från ungefär hälften av alla länsstyrelser har gått igenom för att undersöka hur tillsynsarbetet planeras.

## 1.4 Hur Riksrevisionen har bedömt effektiviteten

Hur effektiva statens insatser varit på den lokala nivån har bedömts i förhållande till de alkoholpolitiska handlingsplanerna. Där målen i handlingsplanerna varit formulerade på övergripande nivå har Riksrevisionen slagit fast indikatorer (bedömningsnormer) för när statens samlade insatser på lokal nivå kan anses vara effektiva. När så är gjort framgår det av texten nedan.

### Åtgärder, resultat, effekter, effektivitet och evidens

I rapporten används begreppen åtgärder, resultat, effekter och effektivitet. Med åtgärd avses en viss aktivitet, vilken som helst, som syftar till att uppnå ett resultat och i förlängningen en effekt. Med resultat avses det som inträffar efter det att en åtgärd genomförts. Det kan handla om att ett visst antal personer deltagit i en utbildning eller att ett visst antal informationsblad skickats ut. Med effekt avses i denna rapport att åtgärden och resultatet ska ha påverkat barns och ungas tillgång till eller efterfrågan på alkohol, till exempel att informationsbladet påverkat barns och ungas alkoholvanor. Med effektivitet/effektiv avses att de åtgärder som genomförts har varit ändamålsenliga för att påverka barns och ungas tillgång till alkohol eller efterfrågan på alkohol.

I rapporten används begreppen evidensbaserade metoder. Med evidensbaserade metoder avser vi att metoden har prövats vetenskapligt och bevisats ha effekt på det som ska påverkas – till exempel ungdomars alkoholkonsumtion.

### 1.4.1 En effektiv bidragsgivning

#### **Bidragen ska ha eller antas ha effekt på barns och ungas konsumtion**

I Folkhälsoinstitutets uppföljningar och utvärderingar av bidragsgivningen betonas ofta att det ska finnas evidens för att åtgärderna ska ha effekter på alkoholkonsumtionen. Av den andra handlingsplanen framgår att det förebyggande arbetet i möjligaste mån ska bygga på vetenskapligt prövade metoder. För att dessa villkor ska vara uppfyllda bedömer Riksrevisionen att merparten av de projekt som stöds, vare sig de utförs av kommunen eller av ideella aktörer<sup>8</sup>, ska vara sådana där det finns vetenskapliga bevis för att de har eller kan antas ha effekt på barns och ungdomars konsumtion.

I sin bidragsgivning till kommunerna ställer länsstyrelserna krav på att resultat och effekter ska redovisas. Förväntade resultat och effekter ska anges i ansökan och uppnådda resultat i återrapporteringen.

För verksamhetsbidraget kräver Socialstyrelsen in verksamhetsplaner och följer sedan upp utfallet av bidragen utifrån dessa verksamhetsplaner. Verksamhetsbidraget är resultatstyrt.<sup>9</sup> Förväntningar kan således ställas på att åtminstone resultat redovisas av bidragsmottagarna. När kommuner är bidragsmottagare bör man, utöver resultat, också kunna förvänta sig att eventuella effekter av den genomförda verksamheten redovisas.

#### **Bidragsgivningen och bidragens användning i kommunerna och i de ideella organisationerna ska vara i enlighet med de nationella handlingsplanerna**

Målgruppen barn och ungdomar är prioriterad i statens handlingsplaner. Ett rimligt krav skulle, enligt Riksrevisionen, kunna vara att mer än hälften av statens bidrag till kommunerna ska riktas mot projekt som rör barn och ungdomar.

Normer som kan användas för att bedöma bidragen till ideella organisationer utgår från handlingsplanerna. Det handlar bland annat om att organisationernas nationella opinions- och utbildningsinsatser ska stärka arbetet på lokal nivå. Det statliga bidraget kan på olika sätt medverka till att utveckla kvalitet och innehåll i de lokala verksamheterna i linje med regeringens mål. Alltså är det, enligt Riksrevisionens bedömning, rimligt att ställa krav på att bidragen till ideella organisationer ligger i linje med målen för alkoholpolitiken såsom de uttrycks i handlingsplanerna.

---

<sup>8</sup> Med undantag för ungdomsorganisationer som stöds av Ungdomsstyrelsen.

<sup>9</sup> Socialstyrelsen (2009) Hur frivilligorganisationer inom det sociala området använt statsbidrag under verksamhetsåret 2008.

### **Statens finansiering ska medverka till att utveckla den lokala styrningen och samordningen**

Indikatorer på att statens samlade insatser medverkat till att utveckla den lokala styrningen och samordningen är, enligt Riksrevisionen, att kommunerna använder en del av statens bidrag för att finansiera infrastrukturen med alkoholsamordnare. Staten har också önskat att kommunerna ska ta fram lokala alkoholpolitiska handlingsplaner för att strukturera det lokala förebyggande arbetet. Alltså bör sådana planer finnas i kommunerna, och statens prioriteringar bör återspeglas i dem.

### **Kommunerna bör på sikt vara beredda att själva fortsätta att finansiera verksamheten**

Regeringen vill att de strukturer för samordning av det alkoholförebyggande arbetet som skapats på kommunal nivå integreras i den reguljära verksamheten. Det innebär att kommunerna delvis bör finansiera strukturerna själva och ha en beredskap att ta över när staten drar tillbaka sin finansiering.

### **Statens styrning av bidragen ska vara effektiv**

Ett kriterium på hög effektivitet i bidragsgivningen bör, enligt Riksrevisionen, vara att bidragsgivarna (Folkhälsoinstitutet, länsstyrelserna och Socialstyrelsen) genom sin handläggning av bidragsgivningen styr bidragen mot de områden och mottagare som har förutsättningar att påverka barns och ungdomars alkoholkonsumtion. I Ungdomsstyrelsens fall kan inte samma krav ställas. Bidragen till ungdomsorganisationer ska dock komma de lokala organisationerna till del.

#### *1.4.2 Effektivt stöd till tillsynen*

### **Statens stöd ska medverka till en effektiv tillsyn så att minderåriga inte får tillgång till alkohol på serveringsställen eller folköl i dagligvaruhandeln**

Folkhälsoinstitutet bör bidra med metodstöd för tillsyn av serveringstillstånd och tillsyn av folkölsförsäljning, utfärda allmänna råd samt se till att tillsynen på regional och lokal nivå utförs på ett så enhetligt sätt som möjligt. Länsstyrelserna bör utöva tillsyn i kommunerna vartannat år enligt regeringens rekommendationer. I den andra handlingsplanen vill staten att kommunernas tillsyn ska skärpas. Riksrevisionen tolkar en "skärpt" tillsyn som en tillsyn av god och jämn kvalitet som är effektiv i den meningen att den leder till att försäljningen till minderåriga minskar.

### **På lokal nivå ska polisen arbeta utifrån Folkhälsoinstitutets kriterier för god kvalitet i tillsynen**

Bedömningsgrunder för polisens tillsyn är dels alkohollagen (1994:1738) i de delar som rör tillsyn, dels Folkhälsoinstitutets anvisningar om hur tillsynen bör bedrivas. Tillsynen ska utgå från Folkhälsoinstitutets syn på god kvalitet: tillsynen ska inriktas på ordning och nykterhet samt upprätthållandet av åldersgränser, objektiva bedömningar av berusningsgrader och en förebyggande attityd i arbetet. Polisen ska också ge återkoppling till kommunen om egen utövad tillsyn samt om annan information som är av vikt för kommunens tillsyn enligt 8 kap. 2 § alkohollagen (1994:1738). Polisen bör delta aktivt i tillsynen och bedriva ett gott samarbete med kommunerna.

Folkhälsoinstitutet har, utifrån STAD-modellen (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem), satsat på ansvarsfull alkoholservice som en metod för att förbättra tillsynens kvalitet. Inom ramen för detta projekt finns erfarenheter som används som "måttstock" för vad som är en effektiv tillsyn. Det rör sig bland annat om polisens samverkan med kommunen och om att polisens egna tillsynsbesök ska vara kända av kommunen. Vidare ska, enligt Riksrevisionen, kommunerna och polisen ha en tydlig rollfördelning i tillsynen.

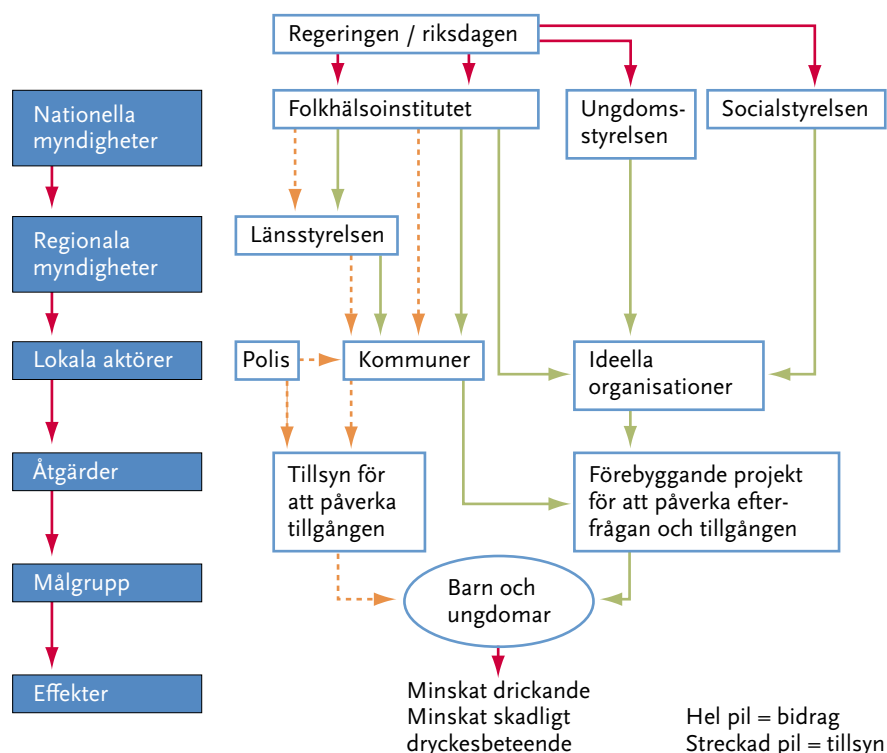
### **Statens utformning av stödet till tillsyn ska vara effektivt**

Om det önskade utfallet av tillsynen uteblivit kan förklaringar sökas både i utformningen av den kommunala tillsynen och i utformningen av statens stöd till tillsynen. Följaktligen ska statens stöd via Folkhälsoinstitutet (normering, utbildning och uppföljning) samt länsstyrelsernas stöd (utbildning, samverkan med kommuner och tillsyn över kommuner) vara utformat på ett sådant sätt att det leder till en effektiv lokal tillsyn som minskar tillgången till alkohol för barn och ungdomar.

## 1.5 Riksrevisionens analysram för lokalt förebyggande arbete

Figuren nedan åskådliggör hur statens åtgärder riktade mot den lokala nivån är tänkta att påverka måluppfyllelsen i alkoholpolitiken. Figuren åskådliggör även hur granskningen inriktats och avgränsats.

Figur 1. Statens stöd till den lokala nivån. Riksrevisionens bearbetning



### 1.5.1 Avgränsningar

Granskningen är avgränsad till den del av statens stöd som rör bidragsgivning till förebyggande projekt och statens stöd till tillsynen på lokal nivå. Målgrupperna för statens stöd är också avgränsade till att gälla barn och unga. Statens stöd till den lokala nivån är inte enbart inriktat mot alkoholförebyggande åtgärder. En mindre del av stödet har också använts till förebyggande åtgärder mot narkotika, tobak och dopning. Detta ingår inte i granskningen. Den del av statens stöd som är inriktad mot kontroll och lagföring är också utesluten. Det innebär att polisens förebyggande arbete mot exempelvis alkoholrelaterat våld inte ingår i granskningen. Däremot ingår i granskningen polisens arbete när det gäller arbetet med alkoholtillsyn på lokal nivå. Slutligen har inte heller statens stöd till landstingen tagits med i granskningen.

Skälen för dessa avgränsningar är flera. För det första är bidragsgivning (inklusive kunskapsförmedling) och statens stöd till lokal tillsyn de åtgärder som staten främst använt sig av för att påverka efterfrågan och tillgång på alkohol på lokal nivå. För det andra är alkohol den substans som varit föremål för flest åtgärder på lokal nivå. För det tredje är barn och ungdomar den grupp som prioriterats. För det fjärde är det främst kommuner och ideella organisationer som beloppsmässigt tagit emot störst stöd.

Avgränsningen till alkoholförebyggande åtgärder är inte helt enkel att göra. Alkoholförebyggande är en del av statens samlade drogförebyggande insatser (alkohol, narkotika, tobak och dopning). Regeringen ger bidragen samlat till hela området vilket innebär att Riksrevisionen, utifrån de samlade bidragen, brutit ut ”alkoholdelen” i bidraget. Flera av de insatser som sedan genomförs lokalt med de statliga bidragen är utöver att förebygga alkohol även inriktade på att förebygga annat drogbruk och i vissa fall även psykisk ohälsa. Hänsyn har tagits till denna problematik bland annat genom att låta länsstyrelserna själva få ange vilka projekt som varit inriktade mot alkoholförebyggande. Se även avsnitt 1.3.1 och 3.2. Renodlingen till alkoholförebyggande åtgärder har gjorts för att Riksrevisionen vill granska hur de statliga åtgärder som specifikt är inriktade mot alkohol påverkar barns och ungas alkoholkonsumtion.

## 1.6 Rapportens disposition

Statens stöd till det lokala alkoholförebyggande arbetet är en av flera åtgärder som staten genomför för att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. För att sätta in granskningen i ett större alkoholpolitiskt sammanhang ges i kapitel två en övergripande beskrivning av statens övriga insatser inom alkoholpolitiken. Detta inbegriper statens mål, medel och kostnader för alkohol. I kapitel tre återges Riksrevisionens iakttagelser när det gäller effekterna av statens bidragsgivning till lokalt förebyggande arbete. I kapitel fyra redogörs för effekterna av statens stöd till den lokala tillsynen. I kapitel fem återfinns Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.



## 2 Statlig alkoholpolitik

### 2.1 Varför har Sverige en alkoholpolitik?

Mellan 1996 och 2003 ökade konsumtionen av alkohol med 29 procent i Sverige – mycket till följd av ändrade införselregler i samband med inträdet i EU. År 2004 nåddes den högsta noteringen med 10,4 liter per capita och år.<sup>10</sup> Den totala konsumtionen har sjunkit sedan dess, och i dag dricker vi i Sverige ungefär 9,4 liter ren alkohol per person (över 15 år) och år.<sup>11</sup> I en EU-jämförelse tillhör Sverige de länder vars befolkning dricker minst. Konsumtionen i Sverige kan jämföras med exempelvis Frankrike och Tyskland som har en konsumtion motsvarande ungefär 14 liter ren alkohol per person.<sup>12</sup>

Det finns många olika bilder och uppfattningar om alkohol. Å ena sidan är alkohol en del av vår mat- och dryckeskultur – ofta förknippad med socialt umgänge. Å andra sidan bidrar alkoholkonsumtion till både akuta och långsiktiga skador och sjukdomar såsom hjärt- och kärlsjukdomar, psykiska sjukdomar, levercirros och skador på hjärnan. I flera fall leder alkoholkonsumtion även till dödsfall. År 2008 var antalet dödsfall med alkoholdiagnos som underliggande eller bidragande dödsorsak 2 132.<sup>13</sup> Undersökningar visar att cirka tre fjärdedelar av alla våldsbrott är alkoholrelaterade genom att gärningspersonen, offret eller båda är påverkade av alkohol.<sup>14</sup>

Det finns olika uppfattningar om hur mycket pengar alkoholkonsumtionen kostar samhället. SoRAD (centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet) har i en rapport från 2006 uppskattat den samhällsekonomiska kostnaden till drygt 20 miljarder kronor per år. I detta belopp ingår intäkter i form

---

<sup>10</sup> CAN (2005) *Drogutvecklingen i siffror 2005*.

<sup>11</sup> CAN (2009) *Drogutvecklingen i Sverige 2009*.

<sup>12</sup> Anderson, P. & Baumberg, B. (2006) *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*. Internationella jämförelser är svåra att göra eftersom datainsamlingsmetoder och beräkningsmetoder varierar. Siffrorna över konsumtionen ger dock en korrekt bild av storleksordningen i skillnaderna mellan olika länders konsumtion.

<sup>13</sup> CAN (2010) *Frågor och svar om alkohol*.

<sup>14</sup> Brå (Brottsförebyggande rådet) (2010) *Brott på sommaren*.

av intjänade levnadsår genom de hälsovinster som kan följa av måttlig alkoholkonsumtion.<sup>15</sup> En annan undersökning som IOGT-NTO beställt kom fram till en samhällsekonomisk kostnad på 156 miljarder kronor 2006. I de två undersökningarna mättes delvis olika saker. Undersökningarna utgår också från olika statistiska uppgifter som gäller hur mycket förtidspensioner, sjukfrånvaro och sjukvård kan tillskrivas alkohol.<sup>16</sup> Staten tjänar också pengar på alkohol – 11 miljarder kronor i alkoholskatt och cirka 869 miljoner kronor i överskott från Systembolaget för 2009.<sup>17</sup>

Staten har således två aspekter att ta hänsyn till. Å ena sidan är alkoholen inkomstbringande och en del av den svenska kulturen, å andra sidan måste staten verka för att minska dess skadeverkningar och samhällsekonomiska kostnader.

## 2.2 Statens mål för alkoholpolitiken

Det övergripande målet för alkoholpolitiken är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Målet ska nås genom insatser för att

- minska den totala alkoholkonsumtionen
- minska skadligt dryckesbeteende.<sup>18</sup>

Delmålen i alkoholpolitiken är att

- åstadkomma en alkoholfri uppväxt
- skjuta upp alkoholdebuten
- minska berusningsdrickandet
- åstadkomma fler alkoholfria miljöer
- bekämpa illegal alkoholhantering
- ingen alkohol ska förekomma under graviditet, i trafiken eller i arbetslivet.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> SoRAD (2006) Till vilket pris? Om alkoholens kostnader och hälsoeffekter i Sverige 2002.

<sup>16</sup> Johnson, A. (2006) Miljarder! Alkoholens samhällsekonomiska kostnad – en jämförelse av två studier.

<sup>17</sup> Skatteverket (2009) Skatter i Sverige 2009, Skattestatistisk årsbok.

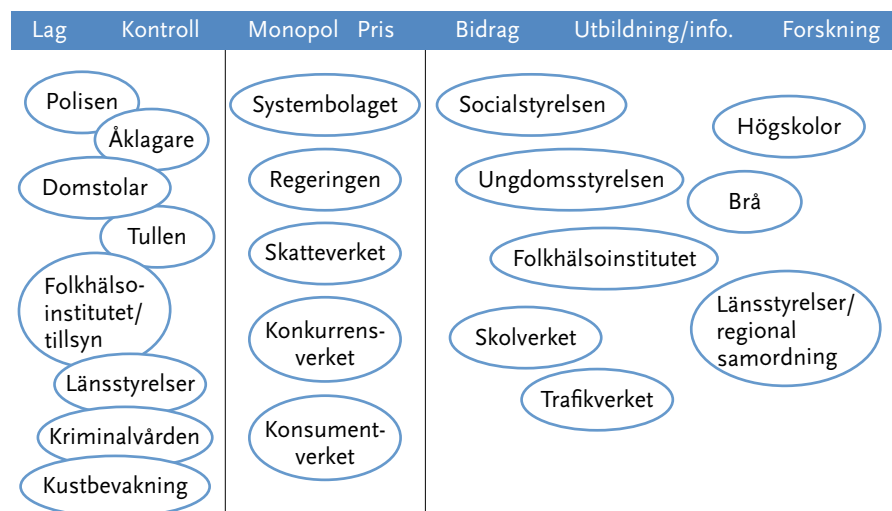
<sup>18</sup> I regeringens åtgärdsprogram för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2010 är ordalydelsen för detta mål "minska skadligt dryckesberoende".

<sup>19</sup> Prop. 2005/06:30, bet. 2005/06:SoU12.

## 2.3 Statens medel inom alkoholpolitiken

Staten har en mängd medel (lagstiftning, punktskatter, försäljningsmonopol och så vidare) och ett stort antal myndigheter till sitt förfogande för att genomföra alkoholpolitiken.

**Figur 2.** Statliga myndigheter med ansvar inom alkoholpolitiken. Riksrevisionens bearbetning



Figuren visar att ungefär 20 myndigheter på olika sätt arbetar med insatser som har beröring med alkoholpolitiken. Figuren speglar också en skala från vänster till höger där styrmedlen går från "hårda" (lag) till "mjukare" (forskning). Även icke-statliga aktörer, såsom kommuner och landsting, står för en stor del av insatserna för att minska alkoholens skadeverkningar. Statens institutionsstyrelse (SiS) ingår inte i figuren ovan men har uppgifter inom alkoholpolitiken som rör vård av missbrukare.

### 2.3.1 Statens åtgärder

#### Lag och kontroll

Det finns en stor mängd regler på området – främst alkohollagen (1994:1738) som reglerar tillståndsplikt för tillverkning av alkohol, hur och av vem alkohol får säljas, tillsyn med mera. Riksdagen bereder ett förslag om en delvis förändrad alkohollag. Ändringarna i lagen innebär lättnader som gäller krav på typ av restaurangverksamhet som ska kunna få alkoholtillstånd men också ökad restriktivitet i form av kunskapsprov för dem som ansöker om serveringstillstånd.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Prop. 2009/10:125.

Polis, åklagare och domstolar arbetar med utredning och lagföring av alkoholrelaterad brottslighet. Polisen arbetar också förebyggande. Det handlar framför allt om att i samverkan med lokala aktörer (socialtjänst, skolor med mera) förebygga ungas alkoholmissbruk. Polisen samarbetar också genom sitt tillsynsansvar med serveringsställen för att skapa en ansvarsfull alkoholservering. SoRAD uppskattar att polisen lägger ungefär 1,2 miljarder kronor årligen på att bekämpa alkoholrelaterad brottslighet. Domstolar och åklagare har 400 miljoner kronor i kostnader per år för den alkoholrelaterade brottsligheten.

Tullen arbetar tillsammans med Kustbevakningen för att förhindra illegal alkoholinförsel. Tullen redovisade beslag motsvarande 460 000 liter öl, vin och sprit under 2009.<sup>21</sup> Några kostnadsuppgifter för arbetet med att förhindra illegal alkoholinförsel redovisas inte i Tullens årsredovisning. Kustbevakningen har enligt sitt regleringsbrev i uppdrag att minska tillgången till illegalt införd alkohol.

Kriminalvården tar hand om dem som blivit dömda bland annat för alkoholrelaterad brottslighet. SoRAD uppskattar att Kriminalvården har en årlig kostnad på 895 miljoner kronor för detta.<sup>22</sup>

Länsstyrelserna och Folkhälsoinstitutet har enligt 8 kap. alkohollagen (1994:1738) ett övergripande ansvar för att övervaka kommunernas tillsyn över hur alkohollagstiftningen följs. Folkhälsoinstitutet bedriver även tillsyn över tillverkning av alkoholhaltiga drycker.

### Monopol och prissättning

Systembolaget har ensamrätt på försäljning över disk av alkohol. Systembolaget sålde varor för drygt 23 miljarder kronor under 2009. Trots monopolet uppskattas det att Systembolagets försäljning endast står för drygt hälften av den alkohol som konsumeras i Sverige. Övrig konsumtion härrör framför allt från legal och illegal införsel av alkohol.<sup>23</sup>

Priset på alkohol och befolkningens köpkraft påverkar efterfrågan på alkohol. Riksdagen reglerar priset på alkohol genom att besluta om punktskatter. På EU-nivå finns fastställda miniminivåer för punktskatter på alkohol. Sverige ligger över dessa nivåer. Sveriges alkoholpriser ligger över EU-genomsnittet (EU-index 100, Sverige 145). Våra priser är inte högst i EU – exempelvis har Irland, Finland och Storbritannien högre priser. Lägst ligger forna öststater såsom Ungern och Bulgarien.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Tullverket (2009) *2009 i siffror*.

<sup>22</sup> SoRAD (2006) *Till vilket pris? Om alkoholens kostnader och hälsoeffekter i Sverige 2002*.

<sup>23</sup> SoRAD (2009) *Tal om alkohol*.

<sup>24</sup> Eurostat (2007) *Statistics in focus 90/2007*. Det är intressant att notera att Irland trots höga priser har en väsentligt högre alkoholkonsumtion per capita än vad Sverige har – bland de högsta i Europa.

Skatteverket administrerar uppbörden av skatt på alkoholdrycker. Konkurrensverket lämnar årliga rapporter till EU-kommissionen om huruvida det svenska alkoholmonopolet är icke-diskriminerande, det vill säga att Systembolaget likabehandlar alla leverantörer. Konsumentverket övervakar om bestämmelserna kring marknadsföring av alkoholdrycker följs.

### **Bidrag, information och forskning<sup>25</sup>**

Socialstyrelsen och Ungdomsstyrelsen delar ut bidrag till ideella organisationer som är verksamma inom nykterhetsrörelsen samt, i Socialstyrelsens fall, till organisationer som arbetar med vård av missbrukare. Folkhälsoinstitutet fördelar också bidrag – bland annat till länsstyrelser, kommuner och landsting. Det handlar om bidrag för utveckling av metoder för alkoholförebyggande arbete, ansvarsfull alkoholserving, information med mera. När det gäller ”mjuka” styrmedel och tillsyn har Folkhälsoinstitutet en viktig roll i alkoholpolitiken. Myndigheten arbetar med uppföljning, utvärdering, kunskapspridning och metodutveckling. Länsstyrelserna fördelar bidrag till kommunerna och samordnar det lokala arbetet för att genomföra handlingsplanerna i länet.

Skolverket har fördelat ett bidrag om 100 miljoner kronor 2007 och 2008 för att utveckla samarbetsprojekt mellan skola, socialtjänst och polis. En del av medlen rör alkoholförebyggande projekt som har till syfte att bland annat uppfylla målet om en alkoholfri uppväxt. Trafikverket är aktiva vad gäller frågor om nykterhet i trafiken, bland annat användningen av alkohol och utbildning om droger i samband med körkortsutbildningen.

Olika statliga forskningsfinansiärer fördelar pengar främst till samhällsvetenskaplig forskning inom alkoholområdet. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) har ett särskilt samordningsansvar för socialvetenskaplig alkohol- och narkotikaforskning. SoRAD är en stor mottagare av forskningsmedel och har även regeringens uppdrag att vara sammanhållande när det gäller forskning och insamlande av data över alkoholkonsumtionen i Sverige. Brå (Brottsförebyggande rådet) tar fram fakta och sprider kunskap om brottslighet och brottsförebyggande arbete, bland annat om alkoholrelaterat våld.

---

<sup>25</sup> Uppgifter hämtade från myndigheternas webbplatser.

## 2.4 Statens kostnader

SoRAD har försökt uppskatta samhällets kostnader för alkohol.<sup>26</sup>

Tabell 1. Samhällets årliga kostnader. Riksrevisionens bearbetning av SoRAD:s uppgifter

Sektor	Kostnader (mkr)	Varav statliga kostnader (mkr) <sup>27</sup>
Hälsa- och sjukvård	2 189	22 (läkemedelsförmån)
Socialtjänsten	4 364	
Kriminalitet	2 850	2 531 (polis, kriminalvård och domstolsväsen)
Forskning och förebyggande arbete	479	188 (Socialstyrelsen, länsstyrelser, Folkhälsoinstitutet m.fl.)
<b>Produktionsbortfall</b>		
Dödsfall	3 069	
Förtidspension	2 423	
Brottslighet	614	
Lång sjukfrånvaro	3 167	
Kort sjukfrånvaro	1 175	
<b>Totalt</b>	<b>20,3 mdkr</b>	<b>Ca 2,7 mdkr</b>

SoRAD har gjort en översiktlig kartläggning av kostnaderna för statens insatser på området. Alla relevanta myndigheter har inte tagits med i SoRADs bedömning, och uppgifterna härrör från 2005. Utifrån SoRADs beräkning kan statens direkta kostnader för alkohol uppskattas till 2,7 miljarder kronor årligen (2005 års prisnivå). Detta kan jämföras med Riksrevisionens uppskattning att staten betalar cirka 140 miljoner kronor årligen för alkoholförebyggande arbete på den lokal nivå (se vidare avsnitt 3.2). Den helt övervägande delen av statens kostnader är kostnader för alkoholrelaterad kriminalitet.

Det bör betonas att uppskattningarna av hur mycket pengar staten lägger på alkoholpolitiska åtgärder är osäkra. Det finns inte någon samlad redovisning av området. Utifrån myndigheternas regleringsbrev och årsredovisningar går det i vissa fall att härleda kostnader för arbete relaterat till alkoholpolitik – i andra fall finns ingen redovisning. Regeringens anslag till alkoholområdet är svåra att avgränsa till alkoholförebyggande

<sup>26</sup> SoRAD (2006) Till vilket pris? Om alkoholens kostnader och hälsoeffekter i Sverige 2002.

<sup>27</sup> I kolumnen redovisas Riksrevisionens bearbetning av SoRADs uppgifter om statens direkta kostnader för alkohol. Direkta kostnader är värdet av de resurser som förbrukas – t.ex. statliga anslag. Staten har också direkta kostnader för förtidspensioner och långtidssjukskrivningar i form av ersättningar utbetalade under året. Dessa är inte beräknade av SoRAD. SoRAD redovisar kostnader för förtidspensioner och långtidssjukskrivningar som kostnader för produktionsbortfall, dvs. värdet av de resurser som samhället går miste om p.g.a. minskad arbetsförmåga. Hur mycket alkohol bidrar till sjukskrivningar är osäkert. Exempelvis anges inte alkohol som sjukdomsorsak i statistiken för sjukfrånvaro. Se vidare i SoRADs rapport.

eftersom medel ges sammantaget till alkohol-, narkotika-, tobaks- och dopningsförebyggande arbete.

Samhällets kostnader för alkohol är ett motiv för en statlig alkoholpolitik. Staten har en mängd myndigheter och ett stort antal medel till sitt förfogande för att förverkliga alkoholpolitikens mål om minskad konsumtion. En viktig del av alkoholpolitiken är statens stöd till det alkoholförebyggande arbetet på lokal nivå. Innan vi går in på granskningens iakttagelser om effekterna av statens stöd till den lokala nivån ges nedan en beskrivning av de alkoholpolitiska mål och åtgärder som är relevanta för den lokala nivån.

## 2.5 Målen för statens stöd till förebyggande åtgärder och tillsyn på lokal nivå

### 2.5.1 Mål och åtgärder i den första och andra handlingsplanen

#### Den första handlingsplanen

Den första handlingsplanens huvudinriktning var att intensifiera det samordnade lokala arbetet i kommunerna. De förebyggande insatserna på lokal nivå skulle vara målinriktade och samordnade. Ett ökat samarbete mellan kommuner och ideella organisationer var önskvärt. Insatser för barn och ungdomar var särskilt viktiga, menade utskottet.<sup>28</sup> Alla insatser skulle utgå från behoven på lokal nivå, vilket innebar att konsumtions- och skadeutvecklingen kontinuerligt skulle följas upp både nationellt och lokalt.

I handlingsplanen föreslogs bland annat följande:

- Barn och unga med behov av stöd skulle ges stödinsatser i ett tidigt skede.
- Opinionsbildningen skulle främst bedrivas av kommuner, landsting och ideella organisationer på lokal nivå.
- Tillsynen över försäljning och servering skulle skärpas, bland annat genom förstärkta insatser på lokal nivå för att effektivare begränsa tillgången på folköl för minderåriga.
- Alla kommuner skulle ha alkoholpolitiska program som omfattade tillsynen.
- Utbildning i ansvarsfull alkoholserving skulle erbjudas.
- Lokala myndigheter skulle samarbeta med polismyndigheten för att motverka illegal alkoholhantering.

<sup>28</sup> Bet. 2000/01:SoU8.

Av den första handlingsplanen framgår att kommunerna förväntades intensifiera sina insatser inom de områden som utpekades i handlingsplanen.

### **Den andra handlingsplanen**

I allt väsentligt kvarstår de prioriteringar som gäller det lokala förebyggande arbetet även i den andra handlingsplanen. Barn och ungdomar är fortsatt de viktigaste målgrupperna för förebyggande insatser enligt socialutskottet. Utskottet anser vidare att det är väsentligt med en fungerande tillsyn i kommunerna och att tillsynen håller en god och jämn kvalitet i alla kommuner. Den lokala tillsynen ska få fortsatt stöd för att kunna vidareutvecklas och omfatta alla kommuner. Tillsynen är en viktig åtgärd för att minska tillgången till alkohol för barn och ungdomar. Enligt handlingsplanen är åtgärder för att främja en alkoholfri uppväxt och att skjuta upp alkoholdebuten hörnpelare i alkoholpolitiken. För att uppnå detta krävs en ökad tillsyn och kontroll samt ett målmedvetet opinionsarbete för att påverka attityder och beteenden. I möjligaste mån ska det förebyggande arbetet bygga på vetenskapligt prövade metoder. Det krävs ett fortsatt statligt stöd för att utveckla den regionala och lokala styrningen och samordningen. De strukturer för samordning av det alkoholförebyggande arbetet som skapats på kommunal och regional nivå, bland annat i form av alkoholsamordnare, ska integreras i den reguljära verksamheten.

I den andra handlingsplanen föreslås bland annat följande:

- Upprätthåll åldersgränser.
- Effektivisera tillsynen. Kommunernas tillsyn över alkohollagen behöver skärpas, vilket även innebär att länsstyrelsernas stödjande och utvecklande roll behöver förstärkas.
- Använd program för att utveckla skolans psykosociala miljö och pedagogik samt föräldrastöd.
- Stärk frivilligorganisationernas alkoholförebyggande arbete.
- Skärp insatserna för att stoppa langning och vidareförsäljning av alkohol till minderåriga, bland annat genom ökad samverkan mellan kommuner och lokala polismyndigheter.
- Genomför särskilda insatser för barn till föräldrar med missbruksproblem.
- Vidareutveckla satsningen på regionala och lokala alkoholsamordnare för att förbättra den organisatoriska strukturen.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Prop. 2005/06: 30, bet. 2005/06:SoU12.



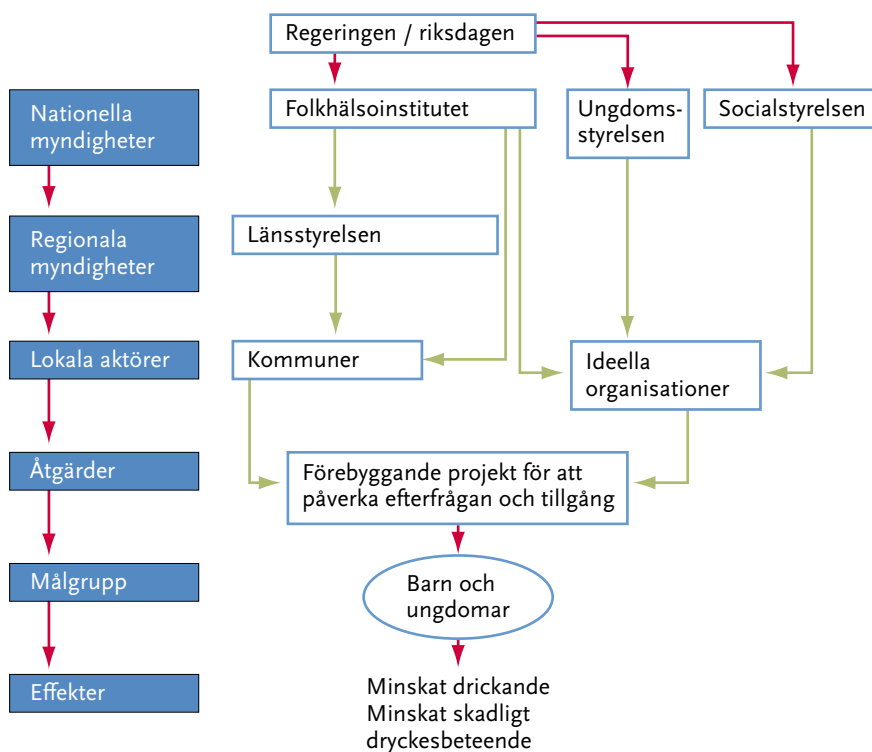
## 3 Statens bidrag till förebyggande åtgärder

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser som gäller bidragsgivningen. Frågan har varit om statens bidragsgivning till lokalt alkoholförebyggande arbete varit ett effektivt medel för att påverka barns och ungdomars efterfrågan på alkohol och tillgång till alkohol.

### 3.1 Statens styrning av bidragen

Nedanstående figur beskriver hur staten organiserat bidragsgivningen till lokala förebyggande projekt. Figuren beskriver också hur Riksrevisionen valt att analysera frågan om statens åtgärder påverkat barns och ungas tillgång till och efterfrågan på alkohol.

Figur 3. Statens bidragsgivning till lokala förebyggande projekt



Riksdagen har beslutat om en nationell handlingsplan som syftar till minskad alkoholkonsumtion och minskat skadligt dryckesbeteende. Ett medel för att uppnå dessa syften är bidragsgivning till kommuner och ideella organisationer för att dessa ska arbeta med alkoholförebyggande åtgärder gentemot bland annat barn och ungdomar. Regeringen förfogar över ett antal myndigheter på nationell och regional nivå som fördelar och följer upp bidragen. De åtgärder som kommuner och ideella organisationer genomför med hjälp av bidragen syftar ytterst till att nå en effekt på ungas alkoholkonsumtion och dryckesbeteende. Riksrevisionen har primärt inriktat granskningen på *effekterna* av statens bidragsgivning. Analysen berör dock även hur myndigheterna hanterar bidragen.

### Statens styrning

Inom ramen för den nationella alkoholpolitiska handlingsplanen har staten ansett att kommunerna ska ta ett ökat ansvar för att utveckla förebyggande strategier inom alla relevanta områden. De frivilliga organisationernas arbete ska också stärkas. Under de båda handlingsplansperioderna har medel årligen avsatts av staten till länsstyrelser, kommuner och ideella organisationer. Med undantag för Ungdomsstyrelsens bidrag till ideella organisationer, finansieras bidragen via regeringens anslag för Folkhälsopolitiska insatser<sup>30</sup> respektive Alkohol- och narkotikapolitiska insatser<sup>31</sup>. Ungdomsstyrelsens bidrag finansieras via anslaget Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet<sup>32</sup>. Som framgår av figuren ges bidrag från flera myndigheter på nationell nivå och från länsstyrelserna till arbetet på lokal nivå.

Folkhälsoinstitutet ger bidrag till länsstyrelserna för att finansiera personal som arbetar med länssamordning av ANDT-frågorna och för finansiering av projektledare som arbetar med metoden Ansvarsfull alkoholserving. Folkhälsoinstitutet lämnar också ett bidrag till länsstyrelserna för ANDT-åtgärder som länsstyrelserna i sin tur fördelar vidare till kommunerna. Folkhälsoinstitutet ger också bidrag direkt till kommuner och ideella organisationer för olika förebyggande projekt. Regleringsbrev för Folkhälsoinstitutet respektive länsstyrelserna styr villkoren för bidragen.

Socialstyrelsen ger bidrag till ideella organisationer som är verksamma inom det sociala området, bland annat till nykterhetsorganisationer. Bidragen styrs av regleringsbrev och en särskild förordning<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Utgiftsområde 9, anslag 2:6.

<sup>31</sup> Utgiftsområde 9, anslag 2:7.

<sup>32</sup> Utgiftsområde 13, anslag 12:2.

<sup>33</sup> Förordning (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området.

Ungdomsstyrelsen ger bidrag till ungdomsorganisationer, bland annat de som är verksamma inom nykterhetsområdet. Regeringens styrning av bidraget utövas via regleringsbrev och förordning<sup>34</sup>.

### 3.2 Hur mycket har staten betalat ut i bidrag?

Under perioden 2001–2010 har staten betalat ut ungefär 1,4 miljarder kronor för förebyggande arbete vad gäller alkohol, narkotika, dopning och tobak (ANDT). Bidragen har framför allt använts till förebyggande insatser på lokal nivå. Nedanstående tabell ger en översiktlig bild av utbetalningarna.

**Tabell 2.** Statliga bidrag 2001–2010 för lokalt alkoholförebyggande arbete. Riksrevisionens bearbetning

Utbetalande myndighet	Bidrag (mnkr) <sup>35</sup>	Varav barn och ungdom (mnkr) <sup>36</sup>	Mottagare
Länsstyrelserna	715 <sup>37</sup>	400	Kommuner
Folkhälsoinstitutet	140 <sup>38</sup>	83	Länsstyrelser, kommuner och ideella organisationer
Socialstyrelsen	351 <sup>39</sup>	281	Ideella organisationer
Ungdomsstyrelsen	99 <sup>40</sup>	99	Ideella organisationer
Regeringen (t.o.m. 2007)	88 <sup>41</sup>	50	Länsstyrelser, kommuner och ideella organisationer
<b>Totalt</b>	<b>1 393</b>	<b>913</b>	

<sup>34</sup> Förordning (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer.

<sup>35</sup> Bidragen avser bidrag till länsstyrelser, kommuner och ideella organisationer för ANDT-åtgärder.

<sup>36</sup> Bidragen har rensats till att avse endast alkoholförebyggande åtgärder riktade till barn och ungdomar. Myndigheternas och regeringens redovisning av bidragen är inte indelad på ett sådant sätt att det går att härleda hur mycket som fördelats till alkoholförebyggande allmänt och till alkoholförebyggande till barn och ungdomar. Siffrorna är därför en uppskattning.

<sup>37</sup> Utvecklingsmedel för ANDT-förebyggande åtgärder. Uppgifterna är hämtade från Socialstyrelsens redovisning "Fördelning av medel till alkohol- och narkotikaförebyggande åtgärder år 2001, 2002 osv. Från 2009 och framåt är uppgifterna hämtade från Folkhälsoinstitutets regleringsbrev.

<sup>38</sup> Bidrag till ANDT-åtgärder, länsamordning och projektledare på länsstyrelserna för Ansvarsfull alkoholserving. Bidragen gäller åren 2008, 2009 och 2010. Den övervägande delen av bidragen har gått till länsstyrelserna. Den del av bidragen som betalas till länsstyrelserna kommer dock även i hög grad kommunerna till del genom olika samordningsinsatser (kurser, rådgivning, träffar m.m.) i länet. Uppgifterna är hämtade från Folkhälsoinstitutets regleringsbrev och egna bearbetningar av Folkhälsoinstitutets bidragsredovisning.

<sup>39</sup> Bidrag som går till organisationer som arbetar med alkoholförebyggande åtgärder. Bidrag ges dels för att stödja organisationernas verksamheter, dels för enskilda projekt. Merparten är verksamhetsbidrag. Uppgifterna är Riksrevisionens egen bearbetning av bidragsredovisningar som vi fått av Socialstyrelsen.

<sup>40</sup> Bidrag till ungdomsorganisationer som arbetar med alkoholförebyggande åtgärder. För åren 2001–2004 har vi fått en särskild redovisning av Ungdomsstyrelsen. För åren 2005–2010 finns uppgifterna på Ungdomsstyrelsens webbplats [www.ungdomsstyrelsen.se](http://www.ungdomsstyrelsen.se)

<sup>41</sup> Bidragen har betalats under åren 2001–2007. Den övervägande delen av bidragen har riktats till länsstyrelser för länsamordning och ansvarsfull alkoholserving. Från 2008 har Folkhälsoinstitutet tagit över bidragsfördelningen. Uppgifterna bygger på särskilda sammanställningar som vi fått från Socialdepartementet.

Svårigheten att avgränsa en del av bidragen till alkoholförebyggande åtgärder medför en viss osäkerhet. I många fall ges statens bidrag till förebyggande arbete inom hela ANDT-området. Där det varit möjligt att bryta ut de delar som rör alkoholförebyggande har det gjorts. För länsstyrelsens bidrag till ANDT-åtgärder i kommunerna samt Folkhälsoinstitutets och regeringens bidrag till länssamordning har detta inte varit möjligt och då redovisas i stället totalsiffror som gäller hela ANDT-området. Riksrevisionen har inte utifrån myndigheternas redovisning kunnat avgränsa hur stor del av ANDT-bidragen som används för projekt inriktade mot barn och ungdomar. Därför bygger uppgifterna om hur mycket staten lagt ut på alkoholförebyggande åtgärder riktade till barn och ungdomar på följande antaganden:

- 70 procent av bidragen till ANDT används specifikt för alkoholförebyggande. Antagandet bygger på en sammanställning som Folkhälsoinstitutet gjort över fördelningen av myndighetens egen bidragsgivning till ANDT-projekt.<sup>42</sup>
- 80 procent av medlen till alkoholförebyggande riktas särskilt till barn och ungdomar. Antagandet bygger på urvalsundersökningen där länsstyrelserna anger att 80 procent av projekten var särskilt inriktade mot barn och ungdom.
- För bidragen till Ansvarsfull alkoholserving bedömer Riksrevisionen att ungefär hälften av bidragen har att göra med ungdomar eftersom de två viktigaste målsättningarna med metoden är ordning och nykterhet samt upprätthållande av åldersgränser.<sup>43</sup>

Givet dessa antaganden har staten fördelat drygt 900 miljoner kronor till alkoholförebyggande åtgärder för barn och ungdomar på lokal nivå, vilket motsvarar 2/3 av ANDT-bidragen.

En komplikation när det gäller att beräkna statens kostnader för lokalt förebyggande arbete är den ekonomiska redovisningen för Alkoholkommittén. Alkoholkommittén fanns mellan 2001 och 2007 för att förverkliga intentionerna i de båda alkoholhandlingsplanerna. Kommittén har betalat ut bidrag till den lokala nivån, men hur mycket framgår inte av kommitténs ekonomiska redovisning. Det har inte heller gått att få information om kommitténs utbetalade medel från Socialdepartementet.

---

<sup>42</sup> FHI (2010) Redovisning av utvecklingsmedel inom ANDT-området år 2009.

<sup>43</sup> Inga tillgängliga uppgifter finns när det gäller hur mycket av statens stöd till Ansvarsfull alkoholserving som specifikt använts för barn och ungdomar. Folkhälsoinstitutet uppskattar att det rör sig om ca 20 procent som används för barn och ungdomar. Om det förhåller sig så bör den del av bidragen som gått till barn och ungdomar justeras ned något. I stället för totalt 913 mnkr blir bidraget till barn och unga ca 894 mnkr.

Den helt övervägande delen av de statliga medlen till lokalt förebyggande arbete har använts för olika förebyggande projekt. I tabell 2 ovan är också statens stöd till den lokala tillsynen inräknad. Det rör sig om stöd till Ansvarsfull alkoholservering. Statens kostnader för den lokala tillsynen i övrigt är inte medräknade eftersom det inte finns tillgängliga kostnadsuppgifter för detta. Utöver stöd till Ansvarsfull alkoholservering har staten kostnader i form av personal på Folkhälsoinstitutet och personal på länsstyrelserna. Kostnaderna för detta är i relation till bidragsgivningen dock små. Som exempel kan nämnas att räknat på samtliga länsstyrelser arbetar färre än tio årsarbetskrafter med alkoholrelaterad tillsyn. Kostnaderna för den lokala tillsynen belastar till största delen kommunerna.

Riksrevisionen har försökt att uppskatta kostnaderna för polisens tillsynsarbete via polisens tidsredovisning. Bedömningen är dock att tidsredovisningen är för osäker då alkoholtillsynen kan rapporteras i flera tidskoder än just tillsyn och tillsynskoden kan innehålla annat arbete än alkoholtillsyn.

### 3.3 Hur används bidragen?

#### 3.3.1 *Folkhälsoinstitutets bidrag till länsstyrelser, kommuner och ideella organisationer*

##### **Länssamordning**

Sedan 2008 ger Folkhälsoinstitutet årligen 24 miljoner kronor i bidrag till länsstyrelserna för att finansiera länssamordnare. Före 2008 finansierade regeringen och länsstyrelserna själva dessa tjänster. Länssamordnare finns i alla län och arbetar inom hela ANDT-området. Länssamordnarna ska huvudsakligen arbeta med att

- implementera de nationella alkohol- och narkotikahandlingsplanerna
- vara en länk mellan lokal, regional och nationell nivå
- bygga en hållbar och effektiv länsstruktur genom samverkan
- sätta igång och upprätthålla nätverk för kommunala samordnare/samordningsfunktioner.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> FHI (2010) *Länssamordnare* [elektronisk].

### **Ansvarsfull alkoholserving**

Sedan 2008 har Folkhälsoinstitutet årligen betalat ut 40 miljoner kronor till länsstyrelserna för finansiering av projektledare som har till uppgift att sprida metoden Ansvarsfull alkoholserving. Under 2005–2007 betalade Regeringskansliet 22,3 miljoner kronor för samma ändamål.

### **ANDT-projekt i län, kommuner och ideella organisationer**

Folkhälsoinstitutet ger också, sedan 2008, bidrag till kommuner och ideella organisationer för ANDT-projekt. Pengarna ska bidra till bland annat genomförandet av de nationella handlingsplanerna. Insatser som stöder lokal verksamhet och som genomförs i samarbete med frivilligorganisationer prioriteras. Prioriterade områden är bland annat projekt som går ut på att begränsa tillgängligheten av alkohol.<sup>45</sup> År 2009 fördelade Folkhälsoinstitutet 26 miljoner kronor till länsstyrelser, kommuner och ideella organisationer för alkoholförebyggande projekt. Merparten av projekten beviljades ett bidrag på mindre än en halv miljon kronor.

Exempel på mottagare och projekt är

- fem länsstyrelser som fått bidrag för att utveckla samverkan mellan olika län när det gäller alkoholförebyggande arbete.
- fem kommuner som fått stöd för bland annat antilångningsarbete och drogvaneundersökningar.
- fem ideella organisationer som fått pengar för informationskampanjer, webbprojekt och trafiknykterhet.

Flera av de ideella organisationer som får stöd av Folkhälsoinstitutet får även stöd av Socialstyrelsen eller Ungdomsstyrelsen. Exempel är IOGT-NTO, IOGT-NTO:s juniorförbund och Motorförarnas helnykterhetsförbund.<sup>46</sup>

De myndighetsföreträdare som intervjuats menar att det inte finns någon risk för att organisationerna betalas ”dubbel” från olika bidragsgivare. Socialstyrelsen, Ungdomsstyrelsen och Folkhälsoinstitutet har regelbundna kontakter för att stämma av vilka organisationer som får bidrag och till vad bidragen går.

---

<sup>45</sup> Stycket baseras i huvudsak på information från Folkhälsoinstitutets webbplats: FHI (2009) *Riktlinjer vid fördelning av ekonomiskt stöd inom ANDT-området* [elektronisk].

<sup>46</sup> FHI (2010) Redovisning av Folkhälsoinstitutets fördelning av utvecklingsmedel och informationsinsatser inom ANDT-området år 2009.

### 3.3.2 Socialstyrelsens stöd till frivilligorganisationer

Det övergripande syftet med statens bidrag till ideella organisationer är att organisationernas insatser ska förstärka och komplettera den offentliga sektorns arbete. Målen för statens stöd till organisationer inom alkoholområdet är att det förebyggande arbetet ska nå fler grupper, att stödjande och förebyggande insatser ska ges ökad prioritet och att organisationernas nationella opinions- och utbildningsinsatser ska stärka arbetet på lokal nivå. Projekt som leder till ökad samverkan ska prioriteras.<sup>47</sup>

#### Verksamhetsbidrag och projektbidrag

Socialstyrelsen ger ungefär 35 miljoner kronor varje år till organisationer som arbetar alkoholförebyggande, dels i form av ett verksamhetsbidrag, dels i form av stöd till specifika projekt. Verksamhetsbidraget utgör cirka 85 procent av bidragen. Av den förordning som styr verksamhetsbidragen framgår att bidragen ska fördelas till ideella organisationer som arbetar med inriktning på alkohol och narkotika, utsatta barn och deras familjer samt våld mot kvinnor. Projektbidragen styrs av regleringsbrevet till Socialstyrelsen.

För perioden 2001–2010 har Socialstyrelsen betalat ut 292 miljoner kronor i verksamhetsbidrag och 59 miljoner kronor i projektbidrag till organisationer som arbetar med alkoholfrågor. Totalt har således 351 miljoner kronor betalats ut under de senaste tio åren.<sup>48</sup>

Verksamhetsbidragen till organisationerna förändras lite över perioden. Den totala summa som årligen fördelats har stadigt legat kring 29 miljoner kronor och med små variationer för varje enskild organisation. De större organisationerna som IOGT-NTO och MHF har fått bidrag på drygt 4 miljoner kronor årligen sedan 2001.

För att få pengar ska organisationen kunna dokumentera sin verksamhet i form av verksamhetsberättelser och revisionsberättelser. Av förordningen framgår vidare att bidraget är ett verksamhetsbidrag och att det i detta får ingå ett begränsat bidrag till löpande kostnader för administration.

I regleringsbrevet till Socialstyrelsen för 2006–2010 ställs krav på att Socialstyrelsen vid bidragsgivningen ska beakta att

- organisationerna bedriver förebyggande och socialt arbete
- riksorganisationernas nationella opinions- och utbildningsinsatser stärker det lokala arbetet samt att den lokala nivåns arbete och erfarenheter tas till vara i den nationella opinionsbildningen
- samverkan stärks mellan olika ideella organisationer samt mellan organisationer och kommunerna och andra intressenter.

<sup>47</sup> Bet. 2005/06:SoU12.

<sup>48</sup> Egen bearbetning av uppgifter från Socialstyrelsen.

I ansökningarna om bidrag anger organisationerna vad de tänkt sig genomföra under kommande år. I samband med ansökan ska organisationerna lämna den senast fastställda verksamhetsberättelsen. Organisationerna återrapporterar uppnådda resultat i förhållande till ansökan. I viss mån är de bidrag som organisationerna får resultatbaserade. Om organisationens lokala verksamhet minskar eller om organisationen inte längre finns i minst tio län reduceras bidraget. Likaså reduceras bidraget om organisationen inte lämnar in sin återrapportering i tid.

### **Pengarna går till opinionsbildning och utbildning**

Socialstyrelsen har i uppdrag att årligen följa upp användningen av verksamhetsbidragen och att rapportera detta till regeringen. Enligt den senaste uppföljningen har organisationerna i stort sett genomfört den verksamhet som de sökt bidrag för. Den verksamhet som verksamhetsbidragen främst använts till är förebyggande arbete såsom opinionsbildning, information och utbildning. Verksamhetsbidragen har också använts för att utveckla den interna organisationen och organisationens medlemmar (till exempel genom sommarläger, nyhetsbrev och handböcker).<sup>49</sup>

Under 2001–2010 har drygt ett 30-tal organisationer tagit emot stöd, varav flertalet årligen. Exempel på mottagande organisationer är IOGT-NTO, Länkarna, Sveriges Blåbandsungdom, Motorförarnas helnykterhetsförbund och Föreningen Fruktdrycker.

En mindre del av Socialstyrelsens bidrag ges till ungefär samma organisationer som får projektbidrag. När det gäller projektbidrag ansöker organisationerna för enskilda projekt. Exempel på projekt som beviljats stöd är konferensarrangemang, förebyggande åtgärder för att undvika riskbruk av alkohol i arbetslivet, utveckling av dataspel och nykterhetskampanjer i samband med julfirande.

### **3.3.3 Ungdomsstyrelsens bidrag till ungdomsorganisationer**

Bidragen till ungdomsorganisationer har delvis andra utgångspunkter än Socialstyrelsens bidragsgivning. Målen för bidragen är bland annat att främja demokratisk fostran och att ge barn och ungdomar en meningsfull fritid. Bidragen till ungdomsorganisationer ingår inte heller i de nationella alkoholhandlingsplanerna. Riksrevisionen anser dock att Ungdomsstyrelsens bidrag bör ses som en del av det lokala förebyggande

---

<sup>49</sup> Socialstyrelsen (2010) Användningen av statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området år 2009.



arbetet eftersom de riktas till nykterhetsorganisationer som arbetar med alkoholförebyggande åtgärder. Dessutom ska även dessa bidrag nyttiggöras av nykterhetsorganisationer på det lokala planet, enligt Ungdomsstyrelsens krav på redovisning av ungdomsorganisationernas verksamhet.<sup>50</sup> Ungdomsstyrelsens bidrag ges som ett generellt stöd för att upprätthålla organisationerna, utan krav på motprestation annat än de allmänna krav som följer av målen för ungdomspolitik.

Ungdomsstyrelsen har sedan 2005 fördelat ungefär 15 miljoner kronor årligen till ungdomsorganisationer som arbetar med nykterhetsfrågor. Åren 2001–2004 fördelades något mindre belopp. De organisationer som får stöd är Ungdomens nykterhetsförbund (UNF), Sveriges Blåbandsungdom, IOGT-NTO juniorförbund, Nykterhetsrörelsens scoutförbund, Svenska frisksportsförbundet och MHF-ungdom. Det kan noteras att även Socialstyrelsen ger verksamhetsbidrag till dessa ungdomsorganisationer med undantag för Nykterhetsrörelsens scoutförbund. Även Folkhälsoinstitutet ger bidrag till vissa av ungdomsorganisationerna inom alkoholområdet. Ungefär tre fjärdedelar av Ungdomsstyrelsens bidrag är pengar som kommer från Svenska Spels överskott. År 2010 fördelar Ungdomsstyrelsen totalt 227 miljoner kronor till ungdomsorganisationer i allmänhet.<sup>51</sup>

I samband med att en organisation söker pengar ska den redovisa hur förra årets statsbidrag (den del som härrör från Svenska Spels överskott) fördelats inom organisationen och hur pengarna kommit lokalavdelningarnas verksamhet till godo.<sup>52</sup> De ungdomsorganisationer som söker måste uppfylla krav på att främja demokratisk fostran och jämställdhet samt på att ge barn och ungdomar en meningsfull fritid. Att organisationen uppfyller kraven kontrolleras dels när organisationen söker bidrag för första gången, dels i en fördjupad prövning vart tredje år. Den fördjupade prövningen gör organisationerna själva, men Ungdomsstyrelsen tar del av resultaten. Ungdomsstyrelsen genomför även minst fem stickprovskontroller årligen på årets inkomna ansökningar om bidrag. Kontrollerna innebär att Ungdomsstyrelsen begär in underlag för att bekräfta att organisationen uppfyller kraven för att få bidrag.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Ungdomsstyrelsen (2010) *Statsbidrag – så funkar det*.

<sup>51</sup> Ungdomsstyrelsen (2010) Pressmeddelande 2010-01-21. 227 miljoner kronor till 93 ungdomsorganisationer – nu får ännu fler unga ta del av stödet.

<sup>52</sup> Ungdomsstyrelsen (2010) s. 12, punkten 8 i *Statsbidrag – så funkar det*.

<sup>53</sup> Ungdomsstyrelsen (2010) *Statsbidrag – så funkar det*.

### 3.3.4 Länsstyrelsernas bidrag till kommunerna

Sedan 2001 fördelar länsstyrelserna årligen cirka 75 miljoner kronor till kommunerna för utveckling av bland annat det alkoholförebyggande arbete som är knutet till de alkoholpolitiska handlingsplanerna. Bidrag beviljas för tre olika ändamål:

1. alkohol- och narkotikaförebyggande insatser
2. tidiga insatser för barn till personer med missbruk och barn till familjer där våld och övergrepp förekommer samt till insatser för barn till föräldrar med psykisk ohälsa
3. våldsutsatta kvinnor med missbruksproblematik.

Sedan 2008 ska två tredjedelar av bidragen användas för de två sistnämnda ändamålen, varav nästan allt går till tidiga insatser för barn. Denna granskning berör inte bidrag för att stödja våldsutsatta kvinnor.

Inför bidragsgivningen skickar länsstyrelsen ut särskilda inbjudningar till kommunerna, där de ger en kort bakgrund till hur de statliga medlen ska användas samt preciserar vilka krav man ställer på en ansökan och vad man förväntar sig av kommunernas återrapportering. Kommunerna ansöker därefter hos länsstyrelsen som prövar om de projekt som kommunerna söker pengar för uppfyller villkoren.

Folkhälsoinstitutet har, utifrån Socialstyrelsens uppföljningsrapporter<sup>54</sup>, sammanställt uppgifter om bidragsgivningen. De absolut vanligaste aktiviteter som genomfördes i kommunen var föräldramöten med information om alkohol och droger – cirka 90 procent av kommunerna rapporterar att de har sådana aktiviteter. Ungefär lika vanligt är drogfria aktiviteter. Sedan kommer i fallande ordning: vidareutbildning av lärare, informationsutskick till föräldrar och kamratstödande verksamhet. Fördelningen mellan olika aktiviteter ser likadan ut mellan åren. Riksrevisionens urvalsundersökning kompletterar denna bild. I sina slutrapporter anger kommunerna ofta en stor mängd aktiviteter som genomförts med hjälp av bidraget. Det är därför svårt att koppla bidragen till enskilda aktiviteter. Nära hälften av kommunerna anger att de använt bidraget för att vidareutbilda personal. Vanliga aktiviteter är också att samverka med andra aktörer utanför kommunen och att förbättra de organisatoriska förutsättningarna för det förebyggande arbetet, till exempel genom att anställa en alkoholsamordnare.

I Folkhälsoinstitutets uppföljning har kommunerna också fått ange vilka organisationer de samarbetar med när det gäller förebyggande åtgärder. Vanligaste samarbetspartnern är polisen. Andra som kommunerna

<sup>54</sup> Se bl.a. Socialstyrelsen (2009) Fördelning av medel till alkohol- och narkotikaförebyggande åtgärder, år 2008. Uppföljning av länsstyrelsernas medelsfördelning.

samarbetade med var Folkhälsoinstitutet, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och Tullen. Nästan hälften av kommunerna hade någon form av samarbete med idrottsrörelsen, och cirka 40 procent av kommunerna samarbetade med nykterhetsrörelsen.<sup>55</sup>

Det är många projekt som får stöd av länsstyrelserna. Länsstyrelserna fick för 2008 in 479 ansökningar och beviljade 75 miljoner kronor till 355 ansökningar/projekt.<sup>56</sup> Det innebär att varje projekt i snitt fick drygt 200 000 kronor. Urvalsundersökningen av kommunernas genomförda projekt visar att drygt 70 procent av projekten får bidrag på mindre än 300 000 kronor. Tre fjärdedelar av projekten är relativt korta – upp till två år.

### 3.4 Vilka metoder är effektiva?

Av den andra nationella alkoholhandlingsplanen framgår att det förebyggande arbetet i möjligaste mån ska bygga på vetenskapligt prövade metoder. Riksrevisionens tolkning av detta är att man bör ha belägg för att de metoder som används av kommunerna och de ideella organisationerna, så långt möjligt, har effekt på det metoderna avser att påverka, till exempel barns och ungas konsumtion. Folkhälsoinstitutet betonar vikten av att de metoder som används för att begränsa alkoholrelaterade problem ska vara evidensbaserade.

#### 3.4.1 Evidensbaserade metoder

Folkhälsoinstitutet menar att de åtgärder som begränsar tillgången på alkohol har störst effekt på alkoholkonsumtionen. Det handlar om prissättning, fysisk tillgänglighet, tillsyn och kontroll. Sådana tillgångsbegränsande åtgärder måste dock kompletteras med attitydpåverkande åtgärder som påverkar efterfrågan på alkohol. Folkhälsoinstitutet ställer sig frågande till inriktningen av det lokala förebyggande arbetet. Den starka inriktningen på informationsinsatser utan motsvarande starka insatser för att minska tillgången till alkohol ligger inte i linje med kunskapsläget om evidensbaserade metoder. Folkhälsoinstitutet menar att de tillgångsbegränsande åtgärderna bör ha högst prioritet i det förebyggande arbetet.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Folkhälsoinstitutet (2006) Uppföljning av den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador 2001–2005 – slutredovisning av regeringsuppdrag.

<sup>56</sup> Socialstyrelsen (2009) Fördelning av medel till alkohol- och narkotikaförebyggande åtgärder, år 2008. Uppföljning av länsstyrelsernas medelsfördelning.

<sup>57</sup> FHI (2009) Det drogförebyggande arbetet i Sverige 2008.

I Folkhälsoinstitutets uppdrag ingår att sprida kunskap om metoder som kan användas i det förebyggande arbetet. Folkhälsoinstitutet har bedömt att de metoder som presenteras på deras webbplats är evidensbaserade. Det handlar bland annat om metoderna ÖPP, SET och COPE.<sup>58</sup>

ÖPP (Örebro preventionsprogram) är inriktat på att vidmakthålla föräldrars restriktiva syn på ungdomsdrickande även då deras barn kommer upp i tonåren. Metoden genomförs vid korta föräldrträffar i anslutning till skolans ordinarie föräldramöten. Information ges om hur ungdomars alkoholvanor ser ut och om konsekvenser av dessa alkoholvanor. Vidare presenteras vad föräldrar kan göra för att förhindra att deras barn konsumerar alkohol. Bland annat framhålls fördelarna med att föräldrarna i klassen muntligt eller skriftligen kommer överens om gemensamma regler när det gäller att förhindra ungdomarnas alkoholkonsumtion. COPE (Community Parent Education Programme) går ut på att stärka föräldrar så att de själva hittar lösningar på problematiska vardagssituationer. Metoden lärs in vid ett antal kurstillfällen utifrån en utprovad kursplan. Förändring åstadkoms genom praktiska övningar, gruppdiskussioner och så vidare. SET (Social emotionell träning) är manualbaserat och syftar till att lära skolelever självkännet, motivation och social kompetens samt att hantera sina känslor. En till två lektionstimmar i veckan avsätts så att dessa färdigheter tränas regelbundet under hela skolperioden.<sup>59</sup>

Enligt Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU) används ett drygt hundratal metoder i arbetet med att förebygga psykisk ohälsa bland barn.<sup>60</sup> Många av dem används även i det alkoholförebyggande arbetet på kommunal nivå. Mycket vanliga metoder är SET, ÖPP, COPE, KOMET och motiverande samtal i elevhälsan. Det är också vanligt att länsstyrelserna finansierat dessa metoder direkt (enskilda projekt som ansökt om pengar) eller indirekt (kommuner som ansökt om pengar för en rad aktiviteter, däribland tillämpning av evidensbaserade metoder). I urvalsundersökningen har Riksrevisionen funnit att ungefär 40 procent av de projekt som beviljats medel redovisat att de använt sig av någon eller flera av ovannämnda metoder.<sup>61</sup> Finns det då belägg för att metoderna är effektiva för att förebygga alkoholanvändning bland barn och unga?

---

<sup>58</sup> FHI (2009) Barns och ungdomars hälsa – metoder och verktyg [elektronisk].

<sup>59</sup> FHI (2009) Det drogförebyggande arbetet i Sverige 2008.

<sup>60</sup> SBU (2010) Program för att förebygga psykisk ohälsa hos barn – en systematisk litteraturoversikt.

<sup>61</sup> Uppgiften avser de projekt som arbetat med alkoholförebyggande metoder allmänt mot barn och ungdomar. Kartläggningar, forskningscirkel och gruppverksamhet riktad till barn och unga med missbrukande föräldrar är borträknat.

### **Folkhälsoinstitutets och Socialstyrelsens prövning av evidens**

När Folkhälsoinstitutet uttalar sig om en metod har evidens (metoden har bevisad effekt) har institutet bland annat bedömt att de studier som genomförts av metodens eventuella effekter har

- kvalitetsgranskats och värderats enligt vedertagna principer för bedömning av tillförlitlighet i forskningsresultat
- påvisat effekter som har betydelse för folkhälsan.

Ett krav är att flera av varandra oberoende studier ska visa på samma resultat.

Vid Socialstyrelsen finns en särskild enhet som arbetar med att granska och utveckla evidensbaserade metoder i socialt arbete. Metoderna kvalitetsgranskas med utgångspunkt i internationella konventioner för hur effekter av interventioner ska bedömas. Det som bedöms är bland annat hur studien lagts upp och om de redovisade effekterna är statistiskt säkerställda. Om det finns mer än en studie av metoden läggs den samlade evidensen ihop, och Socialstyrelsen gör en sammantagen bedömning av metodens evidens.

### **SBU:s utvärdering**

SBU har genomfört en omfattande litteraturgenomgång av metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn. Genomgången bygger på litteraturstudier. SBU sökte efter vetenskapligt stöd för att metoderna kan förebygga psykisk ohälsa hos barn samt om det fanns några risker med metoderna.

Ingen av de ungefär 100 metoder som används i kommunerna har utvärderats i Sverige genom randomiserade studier med minst sex månaders uppföljning. Vanliga program i Sverige som även används i alkoholförebyggande arbete såsom KOMET, COPE och SET har undersökts i minst en kontrollerad studie vardera, men metoderna har inte tillräckligt vetenskapligt stöd för effekter på barns och ungas psykiska hälsa. Övriga program som används i Sverige är inte vetenskapligt utprovade som preventionsprogram. SBU konstaterar att effekterna av programmen sannolikt varierar med sociala och kulturella sammanhang. Det är oklart i vilken utsträckning programmen kan överföras till svenska förhållanden med bibehållen effekt.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> SBU (2010) Program för att förebygga psykisk ohälsa hos barn – en systematisk litteraturöversikt.

### Olika uppfattningar om metodernas effektivitet

Nedanstående tabell ger en översikt vad gäller de metoder som är mycket vanligt förekommande i det alkoholförebyggande arbetet på kommunal nivå.

Tabell 3. Evidensen för några vanliga metoder. Riksrevisionens bearbetning

Metod	Syfte	Spridning år 2008 <sup>63</sup>	Evidens FHI <sup>64</sup>	Evidens andra instanser
COPE	Stärka föräldrar så att de blir bättre på att kommunicera med sina barn vilket antas minska ev. drogproblem	90 kommuner	Ja	Nej <sup>65</sup>
ÖPP	Att få barn och unga att avstå från alkohol genom påverkan av föräldrar	Ca 190 kommuner	Ja	STAD granskar effekterna, publicering väntas under våren 2011. Holländsk studie påvisade inga effekter av ÖPP som enskild åtgärd. <sup>66</sup>
SET	Utveckla social och emotionell förmåga och därmed förebygga alkoholbruk	107 kommuner	Ja <sup>67</sup>	Nej <sup>68</sup> (vad gäller psykisk hälsa)

Av tabellen ovan framgår att metoderna används i ett stort antal kommuner. Av Riksrevisionens genomgång av kommunernas slutrapporter samt av intervjuer framgår att staten, via länsstyrelserna, stött ett stort antal projekt som använt sig av COPE, SET och ÖPP. Det är dock oklart om metoderna ger önskad effekt. Folkhälsoinstitutet, Socialstyrelsen och SBU gör delvis olika bedömningar om metodernas effekter. När det gäller COPE och SET utgår Folkhälsoinstitutets bedömning av metodernas effekter i likhet med SBU:s och Socialstyrelsens från metodernas effekt på barns och ungas psykiska hälsa.

<sup>63</sup> FHI (2009) Det drogförebyggande arbetet i Sverige 2008.

<sup>64</sup> FHI (2009) Det drogförebyggande arbetet i Sverige 2008.

<sup>65</sup> Socialstyrelsen (2010) *Community Parent Education (COPE)* [elektronisk].

<sup>66</sup> ÖPP har effekt om den kombineras med undervisning av studenter. Koning et al. (2009) Preventing heavy alcohol use in adolescents (PAS): cluster randomized trial of a parent and student intervention offered separately and simultaneously.

<sup>67</sup> Folkhälsoinstitutet stöder sig på en internationell forskningsöversikt som gått igenom ett större antal metoder som går ut på att utveckla barns och ungas sociala och emotionella lärande: Diekstra RFW (2008) *Effectiveness of school-based social and emotional education programmes worldwide*. SET tillhör denna "familj" av metoder.

<sup>68</sup> SBU (2010) *Program för att förebygga psykisk ohälsa hos barn – en systematisk litteraturöversikt*. SET och flera andra program för att förebygga barns psykiska ohälsa har studerats. Programmen har studerats med avseende på om de har effekter på barns och ungas psykiska hälsa. SBU har inte specifikt studerat om programmen har effekt på alkoholkonsumtionen. I forskningen anses det dock finnas en koppling mellan psykisk ohälsa och ökad benägenhet att dricka alkohol. Förebyggts exempelvis ett utagerande beteende hos barn och unga i tid kan detta senare förebygga ett eventuellt missbruk av alkohol.

### Varför skiljer sig bedömningarna åt?<sup>69</sup>

Skälen till att myndigheterna gör olika bedömningar av effektiviteten i metoderna är att olika normer använts för att bedöma om det finns belägg för att en metod skulle vara effektiv. I grunden finns en samsyn mellan myndigheterna om att de metoder som används ska ha vetenskapligt stöd. Det som skiljer är uppfattningen om hur höga beviskraven ska vara. Ett exempel är att SBU kräver att effekten av åtgärden ska kvarstå minst sex månader efter att åtgärden hade avslutats. Detta är inget krav i Folkhälsoinstitutets bedömning av metoderna.

Som framgått ges evidens olika innebörd. För att nå en samsyn på nationell nivå kring evidensbegreppet finns ett samarbete mellan Socialstyrelsen, Skolverket, Folkhälsoinstitutet och SBU. Evidens handlar inte bara om att en metod i allmänhet har effekt. Den ska ha effekt på det som metoden avser att påverka. En metod kan vara evidensbaserad när det gäller ett visst utfallsmått – till exempel alkoholkonsumtion – men det innebär inte per automatik att den skulle ha effekt på missbruk av andra substanser.

I ett gemensamt uttalande menar SBU, Statens folkhälsoinstitut och Socialstyrelsen att det krävs mer kunskap om program för att förebygga psykisk ohälsa bland barn. De program som används bör vara utvärderade i svenska studier med hög kvalitet. Program som redan är etablerade lokalt kan användas i avvaktan på bättre kunskap, om effekten av dem följs upp samtidigt.<sup>70</sup>

Enligt företrädare för Folkhälsoinstitutet finns det flera förklaringar till varför institutet ställer delvis andra krav på evidens än vad SBU och Socialstyrelsen gör. I förhållande till kliniska prövningar av olika medicinska metoder krävs betydligt större urval av personer, något som det är svårt att få resurser till. Ett ytterligare skäl till lägre krav är att de metoder som Folkhälsoinstitutet rekommenderar anses vara bättre att använda än att kommunerna använder sig av metoder som helt saknar vetenskapligt stöd. De metoder som Folkhälsoinstitutet rekommenderar har således vetenskapligt stöd, om än inte på den nivå som SBU och Socialstyrelsen anser att de ska ha.

Folkhälsoinstitutet har också framfört synpunkten att evidens inte bör begränsas enbart till om bevis för effekter finns i publicerade och kontrollerade studier. Evidensen kan variera från mycket svag till mycket stark. Således utgör en icke publicerad rapport från en kommun också

<sup>69</sup> Avsnittet bygger, där inget annat anges, på en telefonintervju med Sven Bremberg, Folkhälsoinstitutet, 2010-06-29 samt på uppgifter från Jenny Rehnman, Socialstyrelsen.

<sup>70</sup> FHI (2010) Pressmeddelande 2010-06-23. Samsyn om kunskapsläget för program för att förebygga psykisk ohälsa hos barn [elektronisk].

evidens – om än mycket svag sådan. Policyn bör vara att välja insatser med den starkaste evidensen, men det utesluter inte insatser med mer begränsad evidens.<sup>71</sup>

### 3.5 Effekter av bidragen till kommuner

Avsnittet bygger huvudsakligen på intervjuer som gjorts med företrädare för länsstyrelser och kommuner samt på en genomgång av kommunernas återrapportering av använda bidrag. För att få en tillbakablick även till den första handlingsplansperioden har avsnittet kompletterats med resultaten från tidigare utvärderingar av bidragen till kommunerna.

#### 3.5.1 *Folkhälsoinstitutets uppföljning av den första handlingsplanen*<sup>72</sup>

Enligt Folkhälsoinstitutet var effekterna av de åtgärder som genomfördes under den första handlingsplanen blandade. Alkoholkonsumtionen för befolkningen 15 år och äldre ökade under 2001–2003, men planade sedan ut. Kommunerna valde i stor utsträckning att satsa på åtgärder som hade liten förväntad effekt på alkoholrelaterade problem. Folkhälsoinstitutet menar dock att de insatser som genomförts på den lokala nivån bidragit till en ökad medvetenhet om alkoholrelaterade problem och att denna opinionseffekt bidragit till att hejda ökningen i alkoholkonsumtionen. Enligt Folkhälsoinstitutet hade den skadeförebyggande effekten troligen blivit större om kommunerna genomfört fler insatser för att begränsa tillgången till alkohol.

I sina slutsatser skriver Folkhälsoinstitutet att det finns en stor enighet bland forskare och centralt placerade tjänstemän om att traditionella förebyggande metoder, bland annat skolbaserad undervisning och information, inte har önskade effekter. När den första nationella handlingsplanen implementerades hade kommunerna begränsade kunskaper om nya förebyggande metoder, och man hade i liten utsträckning arbetat folkhälsoinriktat utan snarare mer inriktat mot behandling av enskilda individer i riskgrupper. Denna inriktning fortsatte också i kommunerna under den första handlingsplansperioden.

---

<sup>71</sup> Brev från Folkhälsoinstitutet 2010-08-30.

<sup>72</sup> Avsnitt 3.5.1 bygger, där inget annat anges, på FHI (2006) Uppföljning av den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador 2001–2005 – slutredovisning av regeringsuppdrag.



### **Effekter av Alkoholkommitténs arbete är svåra att påvisa**

När handlingsplanen skulle implementeras inrättade regeringen också Alkoholkommittén direkt under Socialdepartementet. Kommittén initierade ett antal utvecklingsprojekt och fördelade pengar. En stor del av kommitténs arbete gick ut på att stödja kommunerna i deras organisatoriska uppbyggnad av det förebyggande arbetet. Bland annat utbildades nyanställda kommunala och regionala samordnare.

Sammantaget visar Folkhälsoinstitutets uppföljning att Alkoholkommitténs insatser genom bidrag till utvecklingsprojekt i flera fall inte gav några uppenbara effekter på alkoholkonsumtion och alkoholbeteenden. Merparten av åtgärderna var inriktade på att förändra attityder och på så sätt minska efterfrågan på alkohol. Få satsningar var inriktade på att påverka tillgången till alkohol.

### **Statens stöd har lett till bättre struktur i kommunernas arbete**

En effekt av statens satsning var att nästan alla kommuner bedrev någon form av förebyggande arbete med hjälp av statligt stöd. Ungefär tre fjärdedelar av kommunerna hade en anställd samordnare för drogförebyggande arbete. Omfattningen av samordnarnas arbete varierade från en person på deltid upp till flera personer på heltid beroende på kommunstorlek. Uppåt 90 procent av kommunerna hade ett alkoholpolitiskt program.

Positiva effekter av satsningen var också att kommunernas arbete blev mer strukturerat och omfattande. Handlingsplanen och de pengar som hörde till skapade en infrastruktur där statens alkoholpolitik kunde "rullas ut" från central nivå, bland annat från regeringen, via länsamordnare på länsstyrelserna ned till kommunala samordnare.

#### **3.5.2 *Folkhälsoinstitutets utvärdering av lokalt folkhälsoarbete i sex kommuner***

Under perioden 2003–2006 genomförde sex kommuner förstärkta insatser på alkoholområdet. Kommunerna valdes ut av Folkhälsoinstitutet efter ansökan från kommunerna. De kommuner som valdes ut var Kalmar, Kramfors, Laholm, Lund, Solna och Umeå. För att se om ökade satsningar på lokalt folkhälsoarbete hade någon effekt valdes även sex liknande (befolkningsmässigt och geografiskt) kontrollkommuner ut. Under projektperioden har försökskommunerna, utöver de bidrag som kommuner fått via den nationella handlingsplanen, även fått ytterligare cirka 475 000 kronor i bidrag.

### **Ingen effekt på barns och ungas alkoholvanor**

En systematisk datajämförelse mellan kontroll- och försökskommuner genomfördes av Folkhälsoinstitutet.<sup>73</sup> Denna jämförelse visar inte på några signifikanta skillnader i utvecklingen mellan försöks- och kontrollkommunerna vad gäller överservering till berusade på serveringsställen, servering till underåriga eller försäljning till underåriga av folköl i dagligvaruhandeln. Vissa skillnader kunde dock ses, bland annat fanns det mer restriktiva attityder till alkohol i försökskommunerna än i kontrollkommunerna.

I rapporten konstateras att flertalet av de insatser som genomfördes under försöksperioden saknade evidens för effekter på samhällsnivå. Försökskommunerna valde i stor utsträckning att arbeta med insatser som hade en liten potential för att förebygga alkoholproblem, till exempel attitydpåverkan. Många insatser gick ut på social och emotionell träning av ungdomar samt föräldrautbildningar. På individ- och gruppnivå kan sådana projekt ha effekt, men effekten begränsas till de individer eller grupper som deltagit i åtgärden.

### **3.5.3 Folkhälsoinstitutets uppföljning av den andra handlingsplanen<sup>74</sup>**

Folkhälsoinstitutet menar att en tydligare myndighetsstruktur har skapats under den andra handlingsplansperioden genom att arbetsuppgifter som Alkoholkommittén hade har överförts till bland annat Folkhälsoinstitutet. Statens stöd till länssamordningen och länssamordnarnas stöd till den lokala nivån anses ha utvecklats positivt. Andelen drogsamordnare som finansieras med kommunala medel har ökat under perioden.

Folkhälsoinstitutet framhåller att totalkonsumtionen av alkohol minskat under perioden, att berusningsdrickandet minskat och att det nu är färre ungdomar som dricker än tidigare. Konsumtionen minskar trots att tillgången till alkohol bedöms ha ökat. Sjunkande realpriser på alkohol, fler serveringstillstånd, fortsatt obegränsad privatinförsel och möjlighet till Internethandel är alla faktorer som pekar på att tillgången ökat. Folkhälsoinstitutet menar att minskad konsumtion i kombination med ökad tillgång talar för att de samlade preventiva insatserna inklusive opinionsinsatserna under planperioden haft effekt. Kunskapen om effektiva preventionsmetoder har spridits till regional och lokal nivå, och allt fler kommuner använder sig av evidensbaserade metoder i det förebyggande arbetet, enligt Folkhälsoinstitutet.

<sup>73</sup> FHI (2008) Effekter av lokalt alkohol- och narkotikaförebyggande arbete – utvärdering av det förebyggande arbetet i sex försökskommuner.

<sup>74</sup> Avsnittet baseras på FHI (2010) Minskade skador av alkoholkonsumtion och ett narkotikafritt samhälle – uppföljning av de nationella handlingsplanerna för alkohol och narkotika 2006–2010.

Befolkningens attityder till alkohol har blivit mer restriktiva under de senaste fem åren. Jämfört med tidigare vill man i högre grad behålla Systembolaget och höga alkoholpriser. Många informationsinsatser har genomförts under den andra handlingsplansperioden. Tydliga grupper för insatserna har varit bland annat unga och föräldrar till tonåringar. Folkhälsoinstitutet menar att de opinions – och informationsinsatser som har genomförts kan ha spelat en roll för människors mer restriktiva attityder till alkohol. Det är dock, enligt Folkhälsoinstitutet, mycket svårt att bevisa vad av alla insatser som har haft effekt.

Folkhälsoinstitutet menar att formerna för statsbidragen till kommunerna är mindre effektiva. Ett problem har varit bristen på styrning mot effektiva metoder. Det saknas kunskap om vilka metoder som fungerar. Folkhälsoinstitutet uppfattar bidragen som alltför plottriga. Ett stort antal projekt stöds med små summor, projektens effekter är ovissa och de har begränsad generaliserbarhet. Folkhälsoinstitutet anser att bidragen bör inriktas mer mot projekt som ger ny kunskap samt mot färre men större projekt.

I de följande avsnitten 3.5.4–3.5.11 redogörs Riksrevisionens iakttagelser från intervjuerna och urvalsundersökningen.

#### 3.5.4 *Länssamordning och stöd från Folkhälsoinstitutet*

Länsstyrelsernas samordning av det alkoholförebyggande arbetet rör främst rollen som länk mellan staten och aktörerna på lokal nivå i länen. Statsbidragen har varit bra för att ge tyngd bakom länsstyrelsens samordning; "staten har något att bjuda på" när man försöker få kommunerna att arbeta med alkoholförebyggande åtgärder. Bidragen anses också ha varit till hjälp för att strukturera arbetet i kommunerna, till exempel som bidrag till lön för samordnare. Kommunernas återrapportering av bidragsanvändningen ger också länsstyrelserna möjlighet att följa upp det förebyggande arbetet i länen.

Den genomgående uppfattningen är att kommunerna är nöjda med länssamordnarna och deras roll. Kommunerna uppskattar tillgången till en professionell kontakt som på central nivå kan hjälpa till med tips, uppdateringar av kunskaper inom alkoholområdet, utbildningar och andra sammankomster. I några fall tycks dock kommunerna inte vara så beroende av denna samordning för sin egen verksamhet.

Kommunerna är generellt positiva till det statliga stödet från Folkhälsoinstitutet. Myndighetens webbplats med information, metodstöd och utbildningsmöjligheter uppskattas. I några fall menar kommunerna att det statliga stödet dock var mer aktivt på Alkoholkommitténs tid.

### 3.5.5 *Kommunernas organisation och långsiktighet*

Frågor om organisering av verksamheten har under arbetet med handlingsplanerna varit en viktig och delvis framgångsrik del av utvecklingsarbetet på regional och lokal nivå. Även om det visat sig vara svårt att påvisa positiva resultat och effekter av det förebyggande arbetet på alkoholkonsumtionen, pekar flera intervjuade på successivt bättre strukturer som ett av de tydligaste resultaten av de statliga bidragen. Detta är ett av de mål som framgår av de riktlinjer som länsstyrelserna riktar till kommunerna i samband med bidragsansökningar. Utvecklingen bekräftas av Riksrevisionens urvalsundersökning, som visar att ungefär 25 procent av de projekt som inriktats mot barns och ungdomars alkoholkonsumtion helt eller delvis har integrerats i ordinarie verksamhet. Exempelvis har tjänsten som alkoholsamordnare övergått i en ordinarie tjänst i kommunen eller så har en bidragsfinansierad gruppverksamhet fortsatt med ett kontinuerligt intag av nya barn/ungdomar. Läger man till den verksamhet som enligt uppgift ska fortsätta i projektform, kan man säga att ungefär en tredjedel av den bidragsstödda verksamheten fortsätter eller kan komma att fortsätta i någon form. En nästan lika stor andel av kommunerna anger att man planerar en integrering. En tredjedel av kommunerna lämnar ingen uppgift om verksamhetens framtid.

I flera intervjuer med samordnare på läns- och kommunnivå sägs att den regionala och lokala struktur som byggts upp med statliga medel är sårbar. Dels ges finansieringen kortsiktigt, ett år i taget, dels är bemanningen liten. I länen finns sällan mer än en samordnare, och i kommunerna handlar det oftast om deltidstjänster. I kommunerna finns emellanåt inte ens kapacitet att ta emot och använda de pengar som fördelas. Granskningen visar att det på vissa håll i kommunerna finns en frustration över att det på kommunnivå inte är aktuellt att permanenta de strukturer som byggts upp med hjälp av statliga bidrag. Särskilt i mindre kommuner ses detta som en risk, i och med att den kommunala budgeten inte klarar av en eller flera tjänster, trots att behoven egentligen finns. Flera av de intervjuade befarar att samordningen av verksamheten kommer att försämrats om de statliga bidragen försvinner.

### 3.5.6 *Aktörer samverkar med okänt resultat*

Granskningen visar att det på lokal nivå har utvecklats en lång rad olika nätverk och mer formaliserade samverkansformer, dels mellan kommuner, dels mellan olika offentliga huvudmän. Bland dessa kan nämnas representanter för socialtjänsten, skolan, vården, polisen, räddningstjänsten med flera. Även ideella organisationer, som till exempel idrottsföreningar och nykterhetsrörelsen, deltar i denna samverkan.

De flesta som intervjuats är mycket positiva till den höga graden av samverkan. Andra ransonerar sitt deltagande eller är tveksamma. De senare upplever ibland en "risk för att det bara blir en pratklubb". Enligt intervjuerna tar den intensiva samverkan sikte på bland annat målet att barns och ungdomars drickande ska minska. De samverkande aktörerna har dock inte tillgång till instrument som mäter måluppfyllelsen, och de funderar inte över de kvantifierbara resultaten av sitt arbete.

### 3.5.7 *Kravet på evidensbaserade metoder följs inte*

Enligt den nuvarande nationella handlingsplanen för det alkoholförebyggande arbetet ska de förebyggande insatser som genomförs mot alkohol- och narkotikamissbruk i möjligaste mån bygga på vetenskapligt prövade metoder. I intervjuerna med länsstyrelserna framhålls i flera fall att de projekt som har störst möjlighet att få bidrag är de projekt som använder sig av metoder som har vetenskapligt stöd. Majoriteten av länsstyrelserna anger dock inga krav alls i sina anvisningar till de sökande kommunerna beträffande val av metoder i utvecklingsarbetet. Frågor om evidensbaserade metoder hanteras på flera olika sätt i det praktiska beredningsarbetet vid bidragshandläggningen. Nästan alla intervjuade vid länsstyrelserna och i kommunerna känner till evidensbaserade metoder och anser att man i möjligaste mån ska använda sig av sådana. Det råder, trots det, i flera fall delade meningar om hur värdefulla de evidensbaserade metoderna är, jämfört med andra metoder. Resultatet är att bidrag ges även för andra metoder än de som är evidensbaserade.

#### **Inte säkert att en evidensbaserad metod är tillräckligt för att nå effekt**

I de intervjuer som Riksrevisionen gjort framhålls att det inte i alla lägen är realistiskt att ställa krav på att de metoder som används av kommunerna ska vara evidensbaserade. Exempelvis kan skolpersonalens erfarenheter av tidigare genomförda projekt vara väl så mycket värda att utgå ifrån när kommunen ska besluta om ett nytt projekt.

Enligt några av de intervjuade finns det inte alltid ett positivt samband mellan evidensbaserade metoder och önskade effekter. I en del fall använder kommuner en evidensbaserad metod men har problem med att tillämpa den. Många metoder bygger på manualer med definierade arbetssteg. Kommuner väljer i en del fall att hoppa över vissa steg, vilket betyder att man i praktiken överger metoden. Ett annat problem kan vara att den tänkta målgruppen för åtgärden inte går att samla vid vissa tillfällen såsom metoden föreskriver. Många gånger används metoder som visat sig ha effekter i ett sammanhang, till exempel i USA:s skolväsende, i ett svenskt sammanhang med andra förutsättningar.

### 3.5.8 *Kommuner och länsstyrelser lever inte upp till bidragskraven*

Granskningen visar att kommunerna inte upplever några större problem med bidragsansökan och övriga kontakter med länsstyrelsen i samband med rapportering. Bidragskriterierna uppfattas allmänt som rimliga, klara och lätta att uppfylla. Vidare är länsstyrelsen alltid tillgänglig för en dialog innan ansökan lämnas in. En del intervjuer tyder dock på att länsstyrelsen i praktiken inte följer sina egna krav på kommunerna fullt ut, vare sig i fråga om hur ansökan ska utformas eller hur rapporteringen ska vara beträffande resultat och effekter. Flertalet länsstyrelser anger i sina riktlinjer för bidragen att kommunerna redan i sin ansökan ska redovisa förväntade resultat och effekter. I slutrapporterna ska kommunerna föra resonemang om positiva och negativa effekter och erfarenheter man gjort i de projekt som genomförts. Vidare ska kommunerna i sina slutrapporter bedöma sannolikheten för att den statsstödda verksamheten kan komma att integreras och vara en del i kommunens ordinarie verksamhet. Riksrevisionens urvalsundersökning visar att kommunerna i sin rapportering i många fall inte lever upp till dessa krav. Enligt många länsstyrelser villkor ska en slutrapport lämnas från de kommunala projekten innan det slutliga bidraget utbetalas. Trots uppenbara brister i kommunernas slutrapporter betalar länsstyrelserna ut det slutliga bidraget.

### 3.5.9 *Förebyggandets effekter kan inte redovisas*

Flera länsstyrelser pekar på behovet av mer tid för att bättre kunna följa upp statsbidragen och behovet av att besöka varje kommun i länet för att gå igenom de krav man ställer på hur projekt ska utformas. Länsstyrelserna menar att det ofta finns brister i kommunerna när det gäller planering och genomförande av projekt, bland annat kopplade till hur bidragsvillkoren utformats och hur de uppfattats. Angående uppnådda resultat och effekter av det förebyggande arbetet i länet är länsstyrelserna vaga. I flera av intervjuerna framhålls att alkoholkonsumtionen bland unga i kommunen har minskat de senaste åren, vilket överensstämmer med bilden av Sveriges kommuner i övrigt. Men intervjuerna kan inte förklara vad det beror på. Effekter som nämns är att ett intresse har skapats bland politiker för ANDT-frågorna, att samarbetet mellan olika instanser inom länet ökat och att arbetet har bidragit till kunskapsutvecklingen inom området.

Genomförda projekt och aktiviteter anses oftast ha något slags påverkan, som till exempel att samarbetet blivit mer systematiserat och strukturerat, att kommunen har bytt styrmodell, att kontakterna mellan skola och föräldrar/ elever har förbättrats och att antalet polisutryckningar har minskat. Däremot förekommer det, med något undantag, inte alls att

kommunerna som utgångspunkt för arbetet har en identifierad och uppmätt aktuell situation vad gäller alkoholkonsumtionen bland barn och unga som de successivt arbetar med, löpande följer upp och utvärderar. Kommunerna är i många fall oklara i fråga om vilket problem som ska åtgärdas med hjälp av bidraget och hur stort problemet är. Ett tydligt resultat av granskningen är att det i flertalet fall saknas mätningar som bekräftar påstådda resultat av det förebyggande alkoholarbetet.

### **Brister i länsstyrelsernas hantering av kommunernas återrapportering**

Länsstyrelsernas hantering av återrapporteringen för beviljade medel fungerar olika bra. Vissa rapporter ger ett bra underlag för analys av hur bidragen har använts, men i många fall har hanteringen brustit på ett sätt som försvårar uppföljningar av bidragsgivningens resultat:

- Länsstyrelserna har olika rutiner och kategoriseringssystem. Exempelvis hanteras projekt som pågår under flera år och beviljas medel löpande olika på länsstyrelserna beträffande diarieföring och krav på återrapportering. Olika rutiner försämrar möjligheterna till en samlad bild av hur bidraget används.
- Vid några länsstyrelser saknas slutrapporter. Vidare är många rapporter avslutade före den begärda tidsperioden (2006–2010), trots att länsstyrelserna själva uppgivit att de avslutats under denna period. Detta har inneburit ett bortfall bland de rapporter som ingår i Riksrevisionens urvalsundersökning.
- I vissa fall är de dokument som anges vara en slutrapport mycket bristfälliga och har därför inte kunnat användas i undersökningen.

### **Låg kvalitet i kommunernas återrapportering**

Kvaliteten i kommunernas återrapportering varierar kraftigt. Även om det också finns exempel på tydliga, specifika och resultatfokuserade slutrapporter, brister det ofta:

- Grundläggande sakuppgifter saknas ofta. I cirka en femtedel av rapporterna saknas uppgifter om hur stort bidraget har varit. Vidare saknas det i tre fall av tio uppgifter om huruvida integrering i ordinarie verksamhet har skett eller planeras ske.
- Efter genomgång av slutrapporterna är Riksrevisionens bedömning att det i nästan samtliga fall inte redovisas hur aktiviteter lett till resultat på kort sikt och hur dessa väntas påverka barns och ungdomars alkoholkonsumtion. Det är vanligt att syfte och målsättningar endast berör genomförande av aktiviteter eller ersätts med en beskrivning av målgruppen och deras behov. Ett projekt med målsättningen att

genomföra ett föräldrastödsprogram kan nå full måluppfyllelse utan att barns och ungdomars alkoholkonsumtion påverkas alls. Det är tänkbart att projektledare inom kommunen har tankar om mer långsiktiga målsättningar, men när dessa är uttalade försvåras en relevant uppföljning av resultat.

### **Inget styrker att statsbidraget har lett till några mer långsiktiga resultat och effekter**

Ungefär 60 procent av de projekt som stötts med länsstyrelsernas bidrag redovisar kortsiktiga resultat. Kortsiktiga resultat har vi bedömt vara exempelvis att föräldrar som genomgått ett föräldrastödsprogram tycker att det gett dem bättre förutsättningar att bemöta sina barn. På ett organisatoriskt plan är ett kortsiktigt resultat att kommunikationen inom kommunen förbättrats. Det är dock bara i en femtedel av fallen som Riksrevisionen bedömer att redovisade resultat eller effekter är underbyggda, det vill säga innehåller någon form av strukturerad undersökning – exempelvis enkät. I majoriteten av fallen bygger redovisade resultat och effekter på uttalanden utan någon grund i redovisade fakta.

Effekter i form av en bestående förändring i barns och ungdomars tillgång till eller efterfrågan på alkohol redovisades endast i fyra procent av projektrapporterna. Bara i hälften av dessa har Riksrevisionen bedömt att den redovisade effekten är underbyggd, vilket innebär att bara ett par procent av projekten kunde styrka effektrevisningen med fakta från någon typ av strukturerad undersökning.

#### **3.5.10 Kommunernas alkoholpolitiska handlingsprogram ibland utan styreffekt**

Fenomenet alkoholhandlingsplan – ibland benämnt program, strategi eller policy – är väl känt och vanligt förekommande i kommunerna. Den styrande effekten verkar dock vara liten. I många fall kan handlingsplanen ha tagits fram för att kommunen inser att det ser bra ut med en plan. Granskningen visar att det i några kommuner finns ambitiöst formulerade planer, som dock i flera fall inte medger en uppföljning. Målen är vagt formulerade, och indikatorer för måluppfyllelse saknas. Bilden är dock inte densamma överallt. På flera håll pågår revidering av alkoholhandlingsplanen, med en mer konkret och målinriktad ansats. Inom en del kommuner verkar det också som att de olika alkoholförebyggande aktörerna arbetar i planernas anda trots att de inte känner till dem.

Kommunernas handlingsplaner utgår normalt från de nationella handlingsplanerna för det alkoholförebyggande arbetet. I flera av de intervjuer som gjorts med myndighetsföreträdare på central, regional och



lokal nivå är de intervjuade positiva till de nationella handlingsplanerna för alkoholpolitiken. Planerna har skapat en struktur för hur man ska arbeta med alkoholfrågor. De har också lyft upp alkoholfrågorna högre på den kommunala agendan.

### 3.5.11 *Två tredjedelskravet urholkar det statliga stödet*

Enligt Folkhälsoinstitutets regleringsbrev ska 2/3 av det statliga bidraget ges till "förebyggande insatser för barn till föräldrar med missbruksproblem eller psykisk ohälsa och till barn i familjer där våld och övergrepp mellan vuxna förekommer samt för missbrukande kvinnor som utsätts för våld". En tredjedel av medlen är avsedda till övriga insatser inom det alkohol- och narkotikaförebyggande arbetet. Granskningen visar att några kommuner anser att 2/3-kravet är problematiskt, medan andra inte gör det. Den begränsning som kravet anses medföra, handlar om svårigheten att finna lämpliga förebyggande åtgärder för de barn och ungdomar som berörs. Svårigheten för kommunerna består i att få barnen att komma till de så kallade "barngrupper" och andra aktiviteter som man ordnar. Om kommunen i stället skulle välja att se dessa barn som en del av en större helhet, skulle det enligt flera intervjuade vara lättare att utforma lämpliga generellt inriktade förebyggande projekt som omfattar alla barn och ungdomar.

## 3.6 Effekter av bidragen till ideella organisationer

### 3.6.1 *Tidigare utvärderingar av effekterna av bidrag till ideella organisationer*

De statliga bidragen till ideella organisationer har inte utvärderats i samma omfattning som bidragen till kommunerna. Socialstyrelsen har årligen lämnat en uppföljning till regeringen om verksamhetsbidragen till ideella organisationer. Örebro universitet har för Socialstyrelsens räkning följt upp projektbidragen till organisationerna, och Statskontoret har genomfört några regeringsuppdrag som berör Socialstyrelsens organisationsbidrag.

#### **Socialstyrelsens uppföljningar**

I sin senaste rapport till regeringen bedömer Socialstyrelsen att målen med bidragen, bland annat att förstärka och komplettera den offentliga sektorn, har uppnåtts. Bedömningen bygger på organisationernas egna redovisningar. Socialstyrelsen bedömer att 98 procent av de verksamheter som organisationerna sökt stöd för har genomförts helt (75 procent)

eller delvis (23 procent).<sup>75</sup> Ett par organisationer har återrapporterat på ett sådant sätt att det inte gått att relatera rapporterade resultat till organisationens verksamhetsplan. Socialstyrelsen skriver i sin uppföljning att organisationernas återrapportering i liten utsträckning förmedlar att verksamheten är mål- och resultatstyrd. Socialstyrelsen bedömer att ungefär en tredjedel av återrapporteringarna inte alls visar på någon mål- och resultatstyrning. I övriga fall förmedlas i varierande utsträckning att organisationerna är mål- och resultatstyrda.

I samband med återrapporteringen för 2009 bad Socialstyrelsen organisationerna att redovisa effekter av verksamheter som de genomför med hjälp av bidragen. Knappt en tredjedel av organisationerna lämnade något svar i denna fråga. I de svar som lämnades in fanns litet eller inget angivet om effekter av organisationernas verksamhet. I svaren redovisades genomförda aktiviteter. De organisationer som svarat på frågan om effekter anger dock genomgående att bidraget utgör en väsentlig del av grunden för deras existens och att det möjliggör den verksamhet som organisationen bedriver.<sup>76</sup>

Enligt Socialstyrelsen är ungefär en tredjedel av de organisationer som får stöd helt beroende av statsbidraget för att kunna bedriva sin verksamhet. I ytterligare en tredjedel av fallen rör det sig om att statsbidragen utgör en mycket liten andel av organisationens totala intäkter.<sup>77</sup> IOGT-NTO och UNF är exempel på organisationer som får merparten av sina intäkter från andra källor än statsbidrag.

Örebro universitet följer upp projektbidragen för Socialstyrelsens del. Uppföljningen är mer inriktad på att beskriva hur bidragen hanteras och mindre på att fastställa effekter.<sup>78</sup>

Statskontoret har utrett Socialstyrelsens bidragsgivning. Deras slutsats är att bidragen och uppföljningen av dem fokuserar på genomförda åtgärder snarare än resultat. Statskontoret anser att resultatstyrningen av bidragen behöver öka genom att mål sätts upp och att de används vid bedömning av bidrag. Socialstyrelsen behöver bli mer aktiv när det gäller uppföljningen och kontrollen av bidraget, anser Statskontoret.<sup>79</sup> Socialstyrelsen har påbörjat ett arbete för att förbättra mål- och resultatstyrningen i dialog med

---

<sup>75</sup> Gäller samtliga organisationer som fått stöd, inte enbart de som arbetar inom alkoholområdet.

<sup>76</sup> Socialstyrelsen (2010) Användningen av statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området år 2009.

<sup>77</sup> Socialstyrelsen (2009) Hur frivilligorganisationer inom det sociala området använt statsbidrag under verksamhetsåret 2008.

<sup>78</sup> Örebro universitet, Hälsoakademin, forskarteamet för utvärdering av frivilligorganisationers alkohol- och drogförebyggande arbete (FUFAD). (2009) *Med kraft och vilja 2008 – forskning om Socialstyrelsens stöd till frivilligorganisationers alkohol- och drogförebyggande arbete*.

<sup>79</sup> Statskontoret (2009) Bidrag till ideella organisationer på det sociala området.

organisationerna. Regeringen bör, enligt Socialstyrelsen, överväga att avsätta medel till regelbundna externa utvärderingar av effekter gentemot syfte och mål för statsbidraget.<sup>80</sup>

### **Bidrag till ungdomsorganisationer**

Regeringen har utrett bidragen till ungdomsorganisationer.<sup>81</sup> I utredningen sägs att Ungdomsstyrelsens aktiva handlägningsprocess bidrar till att de organisationer som får stöd uppfyller målen. Utredaren anser att det inte finns stöd i bidragsförordningen för att göra en kvalitativ bedömning av organisationens verksamhet. Inte heller i framtiden bör en kvalitativ bedömning av organisationens verksamhet ligga till grund för rätten till organisationsbidrag. Motiven för att inte relatera bidragen till utförd verksamhet är bland annat att det skulle vara administrativt betungande för Ungdomsstyrelsen att följa upp verksamheten och att organisationerna är folkrörelser. Som sådana ska de vara fria och obundna från staten, menar utredaren. Enligt regeringens skrivelse 2009/10:53 En strategi för ungdomspolitiken från oktober 2009 bereds utredningen i Regeringskansliet.

Riksdagen har beslutat om allmänna principer för bidragen till ideella organisationer. Av riksdagsbetänkandet framgår bland annat att andelen organisationsbidrag bör öka i förhållande till mer detaljstyrda bidrag såsom projekt- eller verksamhetsbidrag. Bedömningar av resultat och effekter ska göras för alla bidrag med undantag för organisationsbidrag där i stället mer övergripande utvärderingar bör genomföras.<sup>82</sup>

#### *3.6.2 Effekterna av stödet till ideella ungdomsorganisationer*

Riksrevisionen har gått igenom Ungdomsstyrelsens styrdokument för bidragsgivningen, såsom handledningar, samt granskat de dokument som ungdomsorganisationer inom nykterhetsområdet lämnar till Ungdomsstyrelsen när de återrapporterar sin användning av bidragen.

Intrycket efter genomgången är att Ungdomsstyrelsen inriktar sin bidragsgivning och uppföljning mer på att organisationerna ska uppfylla krav som gäller allmänt för ungdomspolitiken än på vilka effekter som den bidragsstödda verksamheten haft. Ungdomsstyrelsen förlitar sig också i hög utsträckning på bidragsmottagarnas egna uppgifter.

---

<sup>80</sup> Socialstyrelsen (2010) Användningen av statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området år 2009.

<sup>81</sup> SOU 2009:29.

<sup>82</sup> Bet. 2009/10:KrU7.

Vart tredje år gör Ungdomsstyrelsen en fördjupad prövning av organisationerna. Den fördjupade prövningen gör organisationerna själva, men Ungdomsstyrelsen tar del av den och gör en bedömning av måluppfyllelsen. Den senaste fördjupade prövningen gjordes 2008. Inför den fördjupade prövningen skickar Ungdomsstyrelsen ut ett frågeformulär till organisationerna. Frågorna handlar bland annat om hur organisationen bidragit till att uppfylla målen för bidragen.

Riksrevisionen har gått igenom de fördjupade prövningar som ungdomsorganisationer inom nykterhetsorganisationer gjorde 2008 – totalt sex stycken. Bedömningen är att merparten av de fördjupade prövningarna ger genomarbetade svar på de frågor som ställs av Ungdomsstyrelsen. Redovisningarna ger en god bild av hur organisationerna arbetat med att nå målen om bland annat demokrati och jämställdhet. I många fall redovisas också självkritiska analyser av olika delar i organisationernas verksamhet som inte kunnat genomföras som planerat. I ett par fall är redovisningarna dock mycket summariska och ger en begränsad bild av hur organisationerna arbetat med att nå målen för bidraget.<sup>83</sup> Enligt uppgift från Ungdomsstyrelsen har de senaste fördjupade prövningarna av bidragen till nykterhetsorganisationer inte lett till några förändringar vad gäller beviljning av bidrag.

Organisationerna måste också årligen ansöka om bidrag hos Ungdomsstyrelsen. I samband med ansökan ska organisationerna lämna in en verksamhetsberättelse och en redovisning av hur de använt överskottet från Svenska Spel. Överskottet ska användas för de lokala föreningarnas verksamhet. Riksrevisionen har gått igenom organisationernas rapportering av överskottet från Svenska Spel och drar slutsatsen att överskottet nyttiggörs i organisationernas lokalföreningar.

### 3.6.3 *Effekterna av Socialstyrelsens verksamhetsbidrag*

Riksrevisionen har gjort ett slumpmässigt urval av organisationer som fått verksamhetsbidrag av Socialstyrelsen under hela perioden 2006–2008. De organisationer som inkluderades i urvalet var sådana som ansökt om bidrag, rapporterat bidragens användning via särskilt webbformulär samt lämnat verksamhetsberättelse. Totalt valdes 25 av 33 möjliga organisationer ut. Ett års redovisning och rapportering har granskats. Vilket av åren 2006, 2007 och 2008 som organisationerna granskats har valts ut slumpmässigt.

---

<sup>83</sup> Ungdomsstyrelsens fördjupade prövningar av ungdomsorganisationer inom nykterhetsområdet år 2008.

### **Undersökningens resultat i korthet**

Organisationerna genomför i huvudsak de aktiviteter de fått bidrag för. Av den återrapportering som gått genom har Riksrevisionen inte kunnat se några underbyggda effekter av aktiviteterna. Organisationerna har inte redovisat några mätningar av effekter av sina genomförda aktiviteter, till exempel via intervjuer eller enkäter. Däremot finns en del beskrivningar av att aktiviteterna lett till uppmärksamhet i medier, fler träffar på webbplatsen och liknande, men man visar inte att detta i sin tur skulle ha lett till någon effekt i form av ändrade alkoholvanor. Riksrevisionens granskning av organisationernas redovisning ger dock inget underlag för att hävda att Socialstyrelsens bidragsgivning påverkar barns och ungas efterfrågan på och tillgång till alkohol.

Av intervjuer med företrädare för Socialstyrelsen framkommer att Socialstyrelsen arbetar med att utforma en ny ansökningsblankett för bidragen. Ansökningsblanketten, som också används för att återrapportera bidragsanvändningen, ska tydligare styra in organisationerna mot att redovisa resultat av sin verksamhet. Detta ligger i linje med regeringens intentioner att bidragsgivningen ska bli mer inriktad på att organisationerna ska nå resultat.<sup>84</sup> Socialstyrelsen bedömer att regeringen bör överväga att avsätta medel till regelbundna externa utvärderingar av bidragens effekter i förhållande till målen med bidraget.

### **Genomför organisationerna de verksamheter de sökt pengar för?**

Drygt 90 procent av organisationerna har helt eller delvis genomfört den verksamhet de sökt bidrag för. Drygt två tredjedelar av organisationerna hade enligt Riksrevisionens bedömning enbart delvis genomfört den verksamhet som de fått pengar för. Med delvis genomfört menar vi att organisationerna genomfört mer än 50 procent men mindre än 70 procent av de aktiviteter som de sökt pengar för. När verksamheterna har bedömts som delvis genomförda har det berott på

- svårigheter med att bedöma målen i ansökan – de har varit för allmänt hållna och inte gått att mäta
- bristfällig återkoppling mot uppsatta mål, vilket har gjort det svårt att bedöma om vissa aktiviteter genomförts.

Åtta procent av organisationerna, det vill säga två organisationer, har inte utfört den verksamhet som de uppgett att de skulle genomföra. I det ena saknades återredovisning och i det andra fallet har merparten av de aktiviteter som angivits i ansökan inte genomförts.

---

<sup>84</sup> Prop. 2009/10:1 utg. omr. 9.

Skälen till att en organisation inte genomfört de verksamheter som anges i ansökan är, enligt företrädare för Socialstyrelsen, bland annat att de fått lägre bidrag än vad de ansökt om. De organisationer som inte genomför alla de verksamheter som de beviljats pengar för drabbas inte av några särskilda konsekvenser. Utgångspunkten för Socialstyrelsen är att den ideella organisationens verksamhet ska få fortsätta. Ibland kan Socialstyrelsen i sin dialog med organisationerna uppmuntra till att personal på organisationerna går utbildningar för att till exempel bli bättre på projektledning. På senare tid har Socialstyrelsen även dragit ned bidragssumman för de organisationer som inte kunnat redovisa resultat i sin återrapportering. Neddragningarna är dock förhållandevis små, enligt Socialstyrelsen. I något fall har man också helt dragit in bidraget när den aktuella organisationen inte lämnat verksamhetsberättelse och revisionsberättelse.

### **Kan man lita på återrapporteringen?**

I genomgången av organisationernas redovisningar har Riksrevisionen bedömt om det som redovisas i form av genomförd verksamhet och resultat är tillförlitligt. Kriterierna är följande:

- Återrapporteringen ska vara underskriven eller så ska det finnas en kontaktperson angiven.
- Verksamhetsberättelsen ska vara granskad av revisor.
- Verksamhetsberättelsen ska vara antagen av förbundsstämman och underskriven av styrelsen.
- Informationen i återrapporteringen ska överensstämma med verksamhetsberättelsen.
- Fakta i återrapporteringen ska stödja redovisade aktiviteter och resultat.

Knappt hälften av organisationerna har uppfyllt alla fem kriterier. För dessa gäller bland annat att det inte finns väsentliga påståenden om uppnådda resultat som är ostyrkta. I allmänhet gäller att dessa organisationer inte redovisar resultat i särskilt stor omfattning, men när de gör det så har de täckning för sina påståenden. Bedömningen är att 40 procent av organisationerna har redovisat delvis tillförlitlig information. De har då inte uppfyllt alla kriterier. Det har bland annat handlat om att det saknats resultaträkning och att verksamhetsberättelsen innehållit information som inte går att stämma av mot återrapporteringen. Tolv procent av organisationerna har inte alls uppfyllt kriterier på tillförlitlighet, bland annat handlar det om dåligt underbyggda påståenden om effekter.

### **Åtterrappporterar organisationerna i enlighet med målen i regleringsbrevet och i den nationella handlingsplanen?**

Socialstyrelsen ställer inga krav på att organisationerna ska åtterrappportera i enlighet med de mål som anges i den nationella handlingsplanen för alkohol eller i förhållande till Socialstyrelsens regleringsbrev. Riksrevisionen noterar att organisationerna ändå redovisar sin verksamhet på ett sådant sätt att den kan anses ligga i linje med intentionerna i regleringsbrev och handlingsplan. Nio av tio organisationer redovisar verksamheter som innebär att de nationella organisationernas arbete nyttiggörs av organisationerna lokalt och att de arbetar med förebyggande arbete.

Socialstyrelsen är medveten om att regleringsbrevets mål för närvarande inte framgår i de krav som styrelsen ställer på organisationernas bidragshantering. Enligt företrädare för Socialstyrelsen kommer dock regleringsbrevets mål att beaktas i arbetet med den nya blanketten för organisationernas bidragsansökningar.

### **Används pengarna för verksamhet eller för administration?**

Enligt förordningen ska merparten av bidragen användas för verksamhet. I begränsad omfattning kan bidragen användas för administrationskostnader. I nio av tio organisationer var redovisningen sådan att det inte gick att fastställa hur stor del av Socialstyrelsens bidrag som använts till administration.

Socialstyrelsen följer inte upp hur mycket av bidragen som går till administration och det finns inte heller några krav i Socialstyrelsens regleringsbrev och i Socialstyrelsens riktlinjer till organisationerna om att särredovisa administrationskostnader.

### **Redovisas effekter av bidragen?**

Inte i något fall redovisade organisationerna underbyggda effekter<sup>85</sup> i form av att genomförda åtgärder påverkat alkoholkonsumtionen. Var tredje organisation har redovisat kvantitativa uppföljningar av resultat eller resonemang kring effekter av verksamheten. Ett exempel är att trycksaker distribuerats till ett visst antal personer och att detta i sin tur lett till ett antal tidningsartiklar. Två av tre organisationer har inte redovisat vare sig effekter eller kvantifierade resultat.

---

<sup>85</sup> Underbyggda i den meningen att påståenden om effekter grundats i redovisade kvalitativa eller kvantitativa undersökningar.

### 3.6.4 *Effekter av Socialstyrelsens projektbidrag till ideella organisationer*

Utifrån Örebro universitets uppföljning av Socialstyrelsens projektbidrag till ideella organisationer 2008<sup>86</sup> har Riksrevisionen analyserat om de projekt som fått stöd lett till resultat. Analysen har avgränsats till de projekt som specifikt avsåg förebyggande alkoholarbete. Totalt fördelade Socialstyrelsen drygt 14 miljoner kronor till 43 projekt som genomfördes av ett tjugotal organisationer. Värt att notera är att Örebro universitets redovisning bygger på vad organisationerna själva rapporterat till universitetet. Riksrevisionens bedömning utifrån Örebro universitets redovisning är att endast ett av fyra projekt lett till avsett resultat. Detta eftersom det i många fall inte gick att avgöra om några resultat uppnåtts då resultat inte har återrapporterats. Skälen för det var bland annat att projekten dragit ut på tiden och att det var för tidigt att uttala sig om resultaten.

### 3.6.5 *Ideella organisationers syn på effekterna av sin verksamhet*

Företrädare för Ungdomens nykterhetsförbund (UNF) kan inte ge en klar bild av hur de medel de får av Ungdomsstyrelsen används. Det finns inte heller några direkta krav från Ungdomsstyrelsen om hur bidragen ska användas. Företrädare för IOGT-NTO kan bättre redovisa hur statsbidragen till deras organisation använts.

Ett intryck från de intervjuer som genomförts med IOGT-NTO och UNF samt det material som Riksrevisionen samlat in är att ingen av de två organisationerna utvärderar sin verksamhet i någon större omfattning. Spridda uppföljningar från enstaka projekt finns, till exempel projektet Drogfri Exit 2008 och Föräldrar tillsammans.<sup>87</sup> Dessa uppföljningar innehåller viss information om resultat. Det rör sig främst om beskrivningar av deltagarnas alkoholvanor samt deltagarnas uppfattningar om genomförda arrangemang. Det går inte att dra slutsatser om projekten har lett till att barn och unga dricker mindre, med undantag för projektet Drogfri Exit.

Företrädare för UNF framhåller att organisationen erbjuder fritidsverksamheter utan alkohol. På så vis blir effekten av deras arbete att alkoholdebuten skjuts upp. Organisationen ger också skolning i demokrati.

Gemensamt för båda de nykterhetsorganisationer som intervjuats är att de, enligt vad de själva säger, skulle klara sig utan statsbidrag. Värt att notera är att UNF har 7 000 medlemmar och att de låga medlemsavgifterna

<sup>86</sup> Örebro universitet, Hälsoakademin, forskarteamet för utvärdering av frivilligorganisationers alkohol- och drogförebyggande arbete (FUFAD). (2009) *Med kraft och vilja 2008 – forskning om Socialstyrelsens stöd till frivilligorganisationers alkohol- och drogförebyggande arbete.*

<sup>87</sup> Mejil från IOGT den 2009-12-16 med redovisningar av projekt. Återfinns i akten.



innebär att intäkterna från medlemmar endast står för knappt 1 procent av förbundets intäkter. Statsbidragen utgör cirka 15 procent av förbundets intäkter.

Organisationernas viktigaste intäktskälla är Miljonlotteriet.

### 3.7 Sammanfattande iakttagelser

Staten har under det senaste decenniet satsat nästan 1,4 miljarder kronor på att utveckla det lokala förebyggande arbetet med huvudsaklig inriktning på barn och ungdom. Barn- och ungdomsåtgärderna har uppskattats till drygt 900 miljoner kronor. Målet har varit att minska ungas alkoholkonsumtion. Riksrevisionen har granskat om statens bidragsgivning påverkat barns och ungas efterfrågan på alkohol och tillgång till alkohol.

I granskningen finns ett antal normer för hur Riksrevisionen bedömer effektiviteten i bidragsgivningen. Normerna är angivna i fetsstil nedan. Under varje norm följer Riksrevisionens iakttagelser.

#### **Bidragen ska ha eller antas ha effekt på barns och ungas alkoholkonsumtion**

- När kommunerna väljer att satsa på en förebyggande åtgärd utgår de sällan från någon situation som gäller särskilt för barns och ungas alkoholkonsumtion i den egna kommunen. Ett skäl till detta är att kommunerna i många fall är oklara över vilka problem som finns, hur stora de är och hur de bör åtgärdas med hjälp av bidragen. I normalfallet redovisar kommunerna utfallet av sin satsning genom att beskriva aktiviteter i stället för resultat. Ungefär 20 procent av projekten kunde redovisa underbyggda resultat i form av att barn och unga påverkats av aktiviteten – till exempel uppskattat en viss aktivitet eller fått ny kunskap.
- Effekter kunde redovisas enbart i 4 procent av de projekt som länsstyrelserna stött. Bara i hälften av dessa har Riksrevisionen bedömt att den redovisade effekten är underbyggd. Detta innebär att bara ett par procent av projekten kunde styrka påståenden om effekter med fakta från någon typ av strukturerad undersökning.
- Ingen av de ideella organisationer som arbetar med alkoholfrågor och som fått bidrag från Socialstyrelsen under de senaste fem åren redovisade några effekter. Till övervägande del redovisas endast aktiviteter, till exempel informationsträffar.
- Många av de förebyggande aktiviteter som staten stött med bidrag har inriktats på att påverka efterfrågan genom att förändra attityder till alkohol. Det saknas i stor utsträckning belägg för att attitydpåverkande åtgärder har effekt på alkoholkonsumtionen.

- Folkhälsoinstitutet menar att kommunernas starka inriktning mot informationsinsatser utan motsvarande satsning på tillgänglighetsbegränsande åtgärder inte är förenlig med kunskapsläget. Studier pekar på att tillgångsbegränsande åtgärder har effekt på konsumtionen av alkohol, till exempel fysisk tillgänglighet, tillsyn och kontroll.
- Kommuner och länsstyrelser uppger att sannolikheten för att uppnå effekter ökar om evidensbaserade metoder används. Evidensläget är dock oklart. Folkhälsoinstitutet framhåller metoder som evidensbaserade, medan Socialstyrelsen och SBU i några fall anser att de inte har bevisade effekter. Detta gäller bland annat COPE och SET, två metoder som används i många kommuner. Normerna för hur man bedömer effekter skiljer sig mellan myndigheterna.

#### **Bidragsgivningen och bidragens användning i kommunerna och i de ideella organisationerna ska vara i enlighet med de nationella handlingsplanerna**

- Nästan 90 procent av de organisationer som stöds av Socialstyrelsen bedöms i sina bidragsansökningar och verksamhetsberättelser redovisa verksamhet som ligger i linje med de nationella handlingsplanerna.
- Många kommuner och länsstyrelser tycker att kravet på att 2/3 av statsbidragen ska inriktas till barn och unga i missbruksmiljö är problematiskt. Det är svårt att få barn och unga i missbruksmiljöer att komma på de aktiviteter som ordnas av kommunen.
- Barn och ungdomar har prioriterats i statens bidragsgivning till kommunerna. Åttio procent av de alkoholförebyggande projekt som får stöd är inriktade på barn och ungdomar.

#### **Kommunerna bör på sikt vara beredda att själva fortsätta finansiera verksamheten**

- Granskningen av projektredovisningar visar att kommunerna i en tredjedel av fallen inte lämnar några besked i denna fråga. I övriga fall har integrering skett, eller planeras.
- Nuvarande handlingsplan går ut 2010. Om inga nya statliga bidrag ges säger flertalet kommuner att de inte skulle satsa lika mycket på förebyggande arbete.

### **Statens styrning av bidragen ska vara effektiv**

- I riktlinjerna för ansökan och återrapportering ställer länsstyrelsen höga krav, men i praktiken godtar länsstyrelserna ansökningar och slutrapporter av mindre god kvalitet. Av granskningen framgår att det i många fall saknas uppgifter i återredovisningarna om till exempel projekten integrerats i ordinarie verksamhet och om uppnådda resultat.
- Enligt de nationella alkoholhandlingsplanerna och regleringsbrevet till Socialstyrelsen ska bidragen till ideella organisationer bland annat leda till att de nationella organisationernas opinions- och utbildningsinsatser stärker det lokala arbetet. Socialstyrelsen ställer inga sådana krav för att bevilja bidrag till ideella organisationer.
- Kommuner och ideella organisationer tar emot bidrag från flera myndigheter för liknande alkoholförebyggande verksamheter. En och samma nykterhetsorganisation kan få bidrag från Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet, eller från Folkhälsoinstitutet och Ungdomsstyrelsen om det är en ungdomsorganisation. Kommuner kan få bidrag från både länsstyrelsen och Folkhälsoinstitutet för alkoholförebyggande projekt.
- Länsstyrelserna har stött 623 projekt med inriktning mot barn och ungdom under de senaste fyra åren. Drygt 70 procent av dessa projekt har beviljats stöd med mindre än 300 000 kronor. Tre fjärdedelar av projekten är kortare än två år.

### **Statens finansiering ska medverka till att utveckla den lokala styrningen och samordningen**

- Flertalet utvärderingar och intervjuer framhåller att en viktig följd av bidragsgivningen har varit att den lokala arbetets organisation stärkts.
- Nästan alla kommuner har en handlingsplan. Handlingsplanerna återspeglar ofta de nationella målen för alkoholpolitiken. Genomgången av handlingsplanerna visar att de ofta är ambitiöst upplagda, men att de är svåra att följa upp.



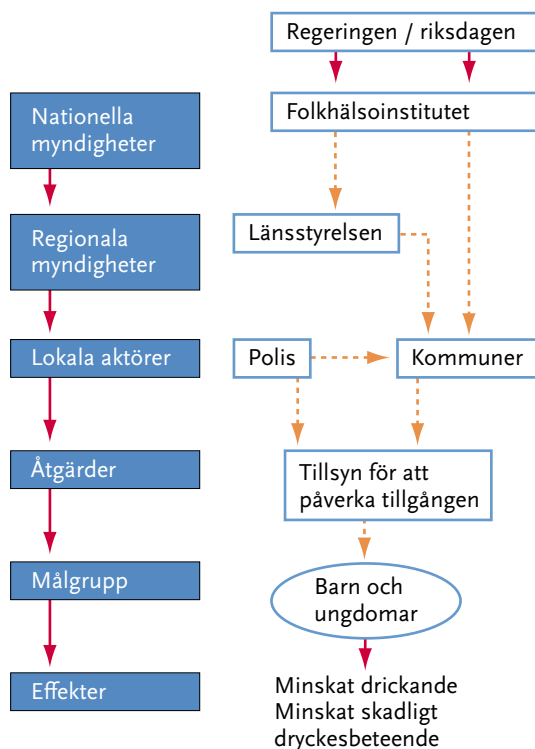
## 4 Statens stöd till den lokala tillsynen

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser av statens stöd till den lokala tillsynen. Frågan som ska besvaras är om statens stöd till tillsynen på lokal nivå är ett effektivt medel för att påverka barns och ungdomars tillgång till alkohol.

### 4.1 Statens styrning av den lokala tillsynen

Nedanstående figur beskriver hur staten organiserat sin styrning av lokal tillsyn enligt alkohollagen på serveringsställen för alkohol och folkölsförsäljning.

Figur 4. Statens organisering av stödet till den lokala tillsynen



Ansvarig för tillsyn på serveringsställen för alkohol och försäljningsställen för folköl<sup>88</sup> är kommunerna och polismyndigheterna. Länsstyrelserna utövar i egenskap av regionalt tillsynsorgan tillsyn över kommunernas arbete enligt alkohollagen, medan centralt tillsynsorgan är Folkhälsoinstitutet som ansvarar för att tillsynen utförs enhetligt över landet.<sup>89</sup> Nedan följer en beskrivning av aktörernas uppgifter enligt alkohollagen.

#### 4.1.1 Central tillsyn

Folkhälsoinstitutet kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av alkohollagen.<sup>90</sup> Myndigheten får meddela föreskrifter inom vissa specificerade områden i alkohollagen, dock inte avseende tillsyn vad gäller serveringstillstånd och folkölsförsäljning.<sup>91</sup> Vidare ska Folkhälsoinstitutet följa upp och utvärdera lagens funktion och tillämpning.<sup>92</sup>

Myndigheten ska enligt uppdrag i regleringsbrev för 2009 och 2010 stödja länsstyrelserna och kommunerna med syfte att utveckla och skärpa tillsynen, förmedla information om de effekter som ett samordnat tillsynsarbete ger samt enligt 2007 och 2008 års regleringsbrev utveckla och intensivföra tillsynen i förhållande till de regionala och kommunala tillsynsmyndigheterna. För 2009 och 2010 ska Folkhälsoinstitutet ta fram anvisningar för länsstyrelsernas redovisning om hur de har arbetat med att skärpa kommunernas tillsyn. Även spridningen av metoden Ansvarsfull alkoholserving har varit ett uppdrag från regleringsbreven. I Folkhälsoinstitutets instruktion ingår allmänna uppdrag som även kan appliceras på tillsynsområdet, såsom att bland annat utvärdera insatser inom folkhälsopolitikens områden och att vara ett nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier och sprida forskningsresultat om sådana.<sup>93</sup>

Folkhälsoinstitutet utövar enligt företrädare för Folkhälsoinstitutet sitt nationella tillsynsansvar som gäller serveringstillstånd och folkölsförsäljning genom att undersöka hur länsstyrelserna utövar sin tillsyn och hur kommunerna följer alkohollagen. Det finns inga sanktionsmedel för Folkhälsoinstitutet att ta till vid bristande regional tillsyn. I stället förs en dialog med länsstyrelserna där folkhälsoperspektivet i tillsynsarbetet betonas. Myndigheten anordnar nätverksträffar för länsstyrelserna och andra

---

<sup>88</sup> Öl klass II.

<sup>89</sup> Alkohollag (1994:1738).

<sup>90</sup> 8 kap. 1§ alkohollagen (1994:1738).

<sup>91</sup> Jfr 5§ alkoholförordningen (1994:2046).

<sup>92</sup> Prop. 1994/95:89, s. 77.

<sup>93</sup> Förordning (2009:267) om med instruktion för Statens folkhälsoinstitut.

aktörsgrupper cirka tre till fyra gånger per år. Folkhälsoinstitutet anordnar utbildningar för länsstyrelsehandläggarna cirka två gånger per år och deltar i viss mån i regionala träffar anordnade av länsstyrelserna. Under 2010 har man dock på Folkhälsoinstitutet blivit tvungen att omprioritera arbetet för att lägga fokus på förberedelser inför den nya alkohollagen. Detta har bland annat inneburit att myndigheten inte deltagit i regionträffarna.

Allmänna råd har lämnats genom två handböcker, en med kommentarer om alkohollagen och en om alkoholtillsyn. Folkhälsoinstitutet jobbar sedan december 2009 med att ta fram metoder som bör användas i länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna, till exempel tematillsyn, samt protokoll och mallar för beslutsmotiveringar.

#### 4.1.2 *Regional tillsyn*

Länsstyrelsernas uppgift är att bedriva regional uppföljning genom kontroll av kommunernas tillsynsarbete och tillståndshandläggning samt att bistå kommunerna med råd i tillsynen.<sup>94</sup> Sedan 2004 har länsstyrelsen i regleringsbrevet uppdrag att skärpa kommunernas tillsyn. Vidare anger regleringsbrevet för 2009 och 2010 att länsstyrelserna ska utveckla alkoholtillsynen och samordna arbetet med tobakstillsynen samt rapportera vilka åtgärder som vidtagits för att skärpa den kommunala tillsynen och resultatet av arbetet. Enligt alkoholförordningen ska länsstyrelsen biträda Folkhälsoinstitutet i deras verksamhet samt underrätta om förhållanden i länet som är av betydelse för institutets tillsyn.<sup>95</sup>

Länsstyrelsen bidrar med stöd till kommunerna genom att ordna länsträffar för länets kommunhandläggare, genomföra vissa utbildningsinsatser samt genom att på kommunernas initiativ biträda med råd och stöd. En annan viktig uppgift för länsstyrelserna är att sprida nationell information till kommunerna från Folkhälsoinstitutet. I majoriteten av de intervjuade länsstyrelserna arrangeras länsträffar 3–4 gånger per år. Träffarna ger möjlighet till erfarenhetsutbyte och en del länsstyrelser kombinerar träffarna med utbildning.

#### 4.1.3 *Den lokala tillsynen*

Enligt 8 kap. 1 § i alkohollagen<sup>96</sup> utövas den omedelbara tillsynen av kommunen och polismyndigheten. Den omedelbara tillsynen innefattar kontroll av att bestämmelserna för innehav av serveringstillstånd samt

<sup>94</sup> Prop. 1994/95:89.

<sup>95</sup> 4 § alkoholförordningen (1994:2046).

<sup>96</sup> Alkohollag (1994:1738).

detaljhandelsförsäljning och servering av folköl upprätthålls. Enligt 8 kap. 2§ ska polismyndigheten underrätta andra tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för dessa myndigheters tillsyn. Även på begäran av annan tillsynsmyndighet ska polismyndigheten lämna uppgifter som tillsynsmyndigheter behöver för sin tillståndsprovning och tillsyn. Det är viktigt att kommunen får information om den tillsyn som polisen gör och vad som observeras vid tillsynen.<sup>97</sup>

Varken alkohollagen eller alkoholförordningen<sup>98</sup> uttrycker explicit kommunens och polismyndighetens ansvarsfördelning när det gäller tillsyn. Ansvaret för att förtydliga ansvarsfördelningen kan sägas ha överlämnats till Folkhälsoinstitutet då myndigheten har i uppgift att meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen. I Folkhälsoinstitutets handbok om tillsyn<sup>99</sup> konstateras det att kommunen och polisen tillsammans utövar den direkta tillsynen samt att polisen har en viktig roll i att upprätthålla ordningen och förebygga hot och våld i och utanför serveringsställen. Alkoholhandläggaren i kommunen har enligt handboken en viktig uppgift när det gäller att kontrollera att serveringsställena sköter alkoholserveringen på ett korrekt och ansvarsfullt sätt. I övrigt uttrycks det att polisen och kommunen ska diskutera och komma överens om hur tillsynen ska utföras. I tillsynsrollen har polisen enligt handboken samma befogenheter som kommunen. Polisen har dock särskilt ansvar för kontroll av ordningsvakterna. Om tillsynen leder till misstanke om brott har polisen ansvar för att utreda detta och tillämpar då reglerna ibland annat rättegångsbalken. Kommunernas och polisens roller i tillsynen regleras följaktligen inte huvudsakligen i lag utan tillsynsmyndigheterna får agera efter den praxis och de allmänna råd som finns på området från Folkhälsoinstitutet. Det finns ingen handbok för hur tillsyn över folkölsförsäljning ska utföras. I Folkhälsoinstitutets Handbok Alkohollagen<sup>100</sup> finns dock kommentarer kring detaljhandelns egenkontroll.

Av den andra nationella handlingsplanen framgår det att det är viktigt att polisen får en central roll i tillsynsarbetet på lokal nivå. Det har konstaterats att samarbete mellan tillsynsmyndigheterna är nödvändigt för ett framgångsrikt tillsynsarbete.<sup>101</sup> Vidare förtydligas det i författningskommentaren till alkohollagen att den löpande tillsynen i första hand är kommunens ansvar, medan polismyndigheternas tillsyn ”i

<sup>97</sup> FHI (2009) Länsrapport 2008.

<sup>98</sup> Alkoholförordning (1994:2046).

<sup>99</sup> FHI (2007) Handbok i tillsyn.

<sup>100</sup> FHI (2009) Handbok Alkohollagen [pdf]

<sup>101</sup> SOU 2000:59.



huvudsak begränsas till de observationer myndigheterna gör i samband med ingripanden och kontroller i och kring serveringsställen".<sup>102</sup>

## 4.2 Ojämn kvalitet i den lokala tillsynen

Det har vid ett flertal tillfällen konstaterats att den lokala tillsynen behöver förstärkas och bli mer enhetlig, till exempel då det gäller beslutsmotiveringar och hur kommuner och polis arbetar med tillsyn. Det anses att även länsstyrelsernas stödjande och övervakande roll behöver förstärkas.<sup>103, 104</sup> Företrädare för Folkhälsoinstitutet anser att kommunernas tillsyn i dag är oenhetlig. Att tillsynen inte är enhetlig bland annat vad gäller sanktionsanvändning innebär en rättsosäkerhet för ägarna av serveringsställen. Även krögarna är missnöjda med den ojämna kvaliteten på tillsynen. Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) anser att tillsynen är oenhetlig både vad gäller kvantitet och kvalitet. Krögare är upprörda över att de betalar avgifter utan att få tillsynsbesök på flera år och upplever att påpekade brister får olika konsekvenser i olika kommuner. Även kommunikationen mellan kommuner och krögare anses vara bristfällig. SHR påpekar dock att det är en varierande bild över hela landet. En delförklaring enligt dem kan tänkas vara att kompetensen och erfarenheten bland de kommunala alkoholhandläggarna varierar kraftigt.<sup>105</sup>

### 4.2.1 Antalet stadigvarande tillstånd ökar och tillsynsnivån varierar

Antalet stadigvarande<sup>106</sup> serveringstillstånd har ökat de senaste tio åren. År 2008, som är det senast tillgängliga året för statistiken, fanns i Sverige 10 745 stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten. Det är en ökning med 25 procent sedan 1997. Utöver dessa fanns 2008 stadigvarande serveringstillstånd för slutna sällskap (1 555), tillfälliga tillstånd för allmänheten (2 300) och tillfälliga tillstånd till slutna sällskap (2 000). Samtliga av dessa tre tillståndstyper har minskat något under samma tioårsperiod. Antalet folkölförsäljningsställen uppgick 2008 till cirka 8 000.<sup>107</sup>

<sup>102</sup> Prop. 1994/95:89.

<sup>103</sup> Se bl. a. prop. 2005/06:30.

<sup>104</sup> Prop. 2005/06:SoU12.

<sup>105</sup> Intervju med SHR 2010-06-10.

<sup>106</sup> Med stadigvarande tillstånd menas att servering kan ske året runt eller årligen under en viss tidsperiod och gäller tills vidare jämfört med tillfälliga tillstånd som medger servering under en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle.

<sup>107</sup> FHI (2009) Länsrapport 2008.

Folkhälsoinstitutet konstaterade i den senaste länsrapporten att antalet tillsynsbesök gjorda av kommunerna har minskat med 10 procent under 2008. Det konstateras i utvärderingen av andra alkoholhandlingsplansperioden att kommunernas tillsynsbesök har ökat, dock från en låg nivå, och att kunskapen är dålig kring kvaliteten och effektiviteten.<sup>108</sup> Tillsynsbesöken har ökat sett över båda handlingsplansperioderna. Från 2006 då den andra handlingsplanen trädde i kraft är dock tillsynsnivån i dag i stort sett densamma som 2006. Vad gäller folkölsförsäljning på detaljhandelsställen gjorde 2008 närmare 70 procent av de kommuner som svarat på länsrapportenkäten tillsynsbesök hos hälften av detaljhandelsställena i kommunen. Denna siffra har sjunkit med 10 procent sedan 2004 (se diagram 2). Undantag för detta är 2009 då antalet tillsynsbesök hos detaljhandeln ökade i förhållande till antalet försäljningsställen.<sup>109</sup> I handlingsplanen för 2006–2010 konstateras att kommuner och handlare gemensamt måste vidta skärpta åtgärder mot försäljningen av folköl till minderåriga. Flera remissinstanser föreslog i handlingsplanen en skärpt tillsyn för försäljning av folköl och påtalade vikten av att upprätthålla åldersgränser.<sup>110</sup> Enligt Folkhälsoinstitutet har lagstiftaren förutsatt att kommunerna utför kontrollbesök.<sup>111</sup> I utredningen som föregick den nya föreslagna alkohollagen noteras dock att det, förutom ovan nämnda problem med kvaliteten i tillsynen, fortfarande finns drygt 25 kommuner i landet som av olika anledningar inte kontrollerar på plats hur tillståndshavaren rättar sig efter försäljnings- och serveringsbestämmelserna. Utredningen menar att detta visar att Folkhälsoinstitutets och andras uppmaningar inte förmått råda bot på missförhållandet med en bristande tillsyn.<sup>112</sup> Ungefär en tredjedel av kommunerna, vare sig de gjort tillsyn eller inte, arbetade inte över huvud taget med åtgärder för att upprätthålla åldersgränser vid försäljning under åren 2007 och 2008.<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> FHI (2010) Minskade skador av alkoholkonsumtion och ett narkotikafritt samhälle. Uppföljning av de nationella handlingsplanerna för alkohol och narkotika 2006–2010.

<sup>109</sup> FHI (2010) Länsrapport 2009 – ett urval figurer och tabeller. [pdf]

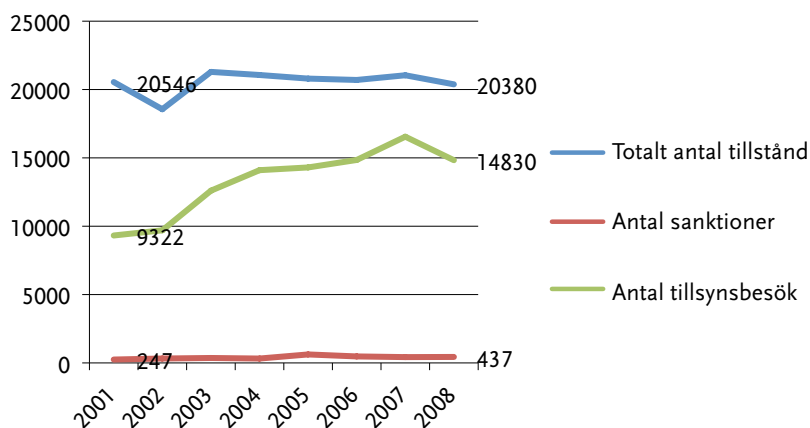
<sup>110</sup> Prop. 2005/06:30.

<sup>111</sup> FHI (2009) Länsrapport 2008.

<sup>112</sup> SOU 2009:22.

<sup>113</sup> FHI (2009) Länsrapport 2008.

**Diagram 1.** Kommunernas totala antal serveringstillstånd, tillsynsbesök samt meddelade sanktioner under perioden 2001–2008. Riksrevisionens bearbetning



Kommunerna har kritiserats för att de sällan använder sig av möjligheten att dra in serveringstillstånd med hänvisning till ordning och nykterhet samt försäljning till minderåriga. En förklaring är att det är svårt att få bevisen att räckta till i en rättslig prövning. Det vanligaste skälet för att dra in tillstånd är att ägaren gjort sig skyldig till skattebrott.<sup>114, 115</sup>

Dagens kommunala tillsyn handlar, enligt företrädare för tillsynsavdelningen på Folkhälsoinstitutet, främst om kontroll av kassaregister. Om tillsynen ska ha effekt på den skadliga alkoholkonsumtionen krävs att kommunen och polisen är ute senare på kvällen och även tittar på ordning och nykterhet. Av alla tillsynsbesök som gjordes 2008 utfördes ungefär 32 procent efter kl 23.00.<sup>116</sup> En undersökning gjord av STAD (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem) 2007 visade att cirka 29 procent av kommunerna aldrig bedrev tillsyn efter kl 23.00.<sup>117</sup> Hänsyn måste dock tas till att serveringsställen kan ha stängningstider som ligger tidigare än 23.00.

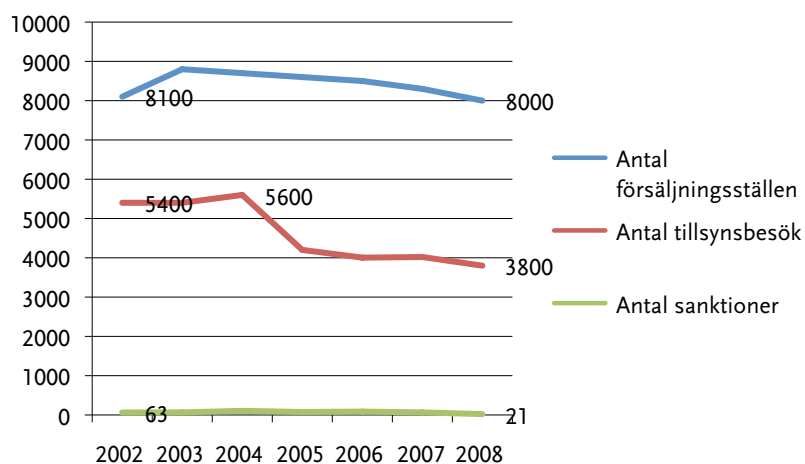
<sup>114</sup> Se bl.a. SOU 2005:25, Folkhälsoinstitutets årsredovisning för 2008, Johansson, L. (2008) *Staten, Supen och Systemet*, samt FHI (2009) *Länsrapport 2008*.

<sup>115</sup> SoRAD (2006) *Koll på krogen – kommunala alkoholhandläggares arbetssituation*.

<sup>116</sup> FHI (2009) *Länsrapport 2008*.

<sup>117</sup> STAD (2009) *Ansvarsfull alkoholservering och liknande metoder – utbredning och metodefterlevnad*.

**Diagram 2.** Kommunernas totala antal detaljhandelsställen för öl, tillsynsbesök samt meddelade sanktioner under perioden 2002–2008. Riksrevisionens bearbetning



Under 1990-talet var antalet försäljningsställen för öl cirka 13 000. Under 2000-talet har denna siffra sjunkit till cirka 8 000, bland annat då antalet livsmedelsbutiker har minskat. I länsrapporten 2008 konstaterar Folkhälsoinstitutet att tillsynsaktiviteten måste öka vad gäller försäljning av öl. Tillsynen över detaljhandelsställen i kommunerna ansågs av 12 av 20 länsstyrelser vara bristfällig eller mycket bristfällig.<sup>118</sup>

Som ett led i att skärpa den lokala alkoholtillsynen föreslås i propositionen om ny alkohollag att kommunerna ska bli skyldiga att skicka in en tillsynsplan till länsstyrelserna.<sup>119</sup>

#### 4.2.2 Ansvarsfull alkoholserving

Ansvarsfull alkoholserving är en arbetsmetod vars mål är att minska restaurangrelaterat våld, främst genom att inte servera alkohol till underåriga eller till märkbart påverkade gäster. Den baseras på ökad samverkan mellan tillsynsmyndigheter och restaurangbranschen, en kvalitativt och kvantitativt förstärkt tillsyn samt utbildning av serveringspersonal. Den utvecklades av STAD under åren 1995–2001, och sedan 2004 sprids metoden till Sveriges kommuner och länsstyrelser av Folkhälsoinstitutet.<sup>120</sup> Sedan 2006 har även länsstyrelserna i regeringsuppdrag att sprida metoden till kommunerna. År 2008 arbetade 90 procent av kommunerna med Ansvarsfull alkoholserving eller en liknande metod.<sup>121</sup> Metodefterlevnaden varierar dock mellan

<sup>118</sup> FHI (2009) Länsrapport 2008.

<sup>119</sup> Prop. 2009/10:125 En ny alkohollag

<sup>120</sup> FHI (2009) *Om metoden* [elektronisk].

<sup>121</sup> FHI (2009) Länsrapport 2008.

kommunerna, exempelvis uppfyllde en tredjedel av kommunerna 2007 kraven för den tillsynskomponent som metoden föreskriver.<sup>122</sup> År 2008 uppfyllde dock 48 procent kriterierna, vilket visar att metodens olika delar börjar sprida sig.<sup>123</sup> Länsstyrelserna får sedan 2005<sup>124</sup> bidrag för att kunna finansiera projektledare för spridning av metoden i landets kommuner.<sup>125</sup>

## 4.3 Folkhälsoinstitutets nationella tillsynsansvar

### 4.3.1 Folkhälsoinstitutet upplevs ha varit frånvarande

Hälften av de kommuner som intervjuats anser att Folkhälsoinstitutet är frånvarande i tillsynsarbetet och fyra av länsstyrelserna anger att de i specifika frågor saknat engagemang från Folkhälsoinstitutet, såsom att skapa en enhetlig tillsyn, folkölsfrågor med mera.

Generellt är den regionala nivån mer nöjd med Folkhälsoinstitutets arbete. Länsstyrelserna har den senaste tiden märkt av Folkhälsoinstitutets tillsynsarbete i större utsträckning genom förberedelserna för den nya alkohollagen, framtagandet av bedömningsmallarna, framtagandet av en gemensam syn på vad som är tillsynsverksamhet och vilka metoder för tillsyn som bör tillämpas samt de träffar som anordnas för länsstyrelsens handläggare från och med 2010. Även länsstyrelsebesök som Folkhälsoinstitutet påbörjat skapar en bättre kontakt mellan den nationella och den regionala nivån. Det krävs dock mer arbete enligt länsstyrelsehandläggarna för att den regionala tillsynen ska blir mer enhetlig. Från kommunernas synvinkel har man inte märkt av någon intensifiering i Folkhälsoinstitutets arbete.

Folkhälsoinstitutet uppger att myndigheten har ett indirekt ansvar för kommunernas tillsynsarbete, även om det enligt tillsynskedjan är länsstyrelserna som ska utöva tillsyn över kommunerna. Folkhälsoinstitutet poängterar att det finns en konflikt mellan att å ena sidan bedriva tillsyn och å andra sidan främja utvecklingen inom ett och samma område. De olika rollerna kan, enligt Folkhälsoinstitutet, hanteras genom att bedriva tillsynsarbetet inom de ramar som ges av lagar, myndighetens instruktion och regleringsbrev. Detta innebär att tillsynsuppgiften på Folkhälsoinstitutet

---

<sup>122</sup> Kraven för tillsynskomponenten består av olika kombinationer av tid på dygnet som tillsynen utförs, gemensam tillsyn mellan polis och kommun samt huruvida polisen utför egna tillsynskontroller.

<sup>123</sup> STAD (2009) Ansvarsfull alkoholserving och liknande metoder – utbredning och metodefterlevnad.

<sup>124</sup> Inget bidrag utbetalades 2007.

<sup>125</sup> Regleringsbrev för länsstyrelserna 2008 och 2009.

utövas på en övergripande och principiell nivå, genom normering med allmänna råd, uppföljningar av och stöd till länsstyrelserna, samt genom att producera handböcker och vägledning. Detta arbetssätt innebär vidare att myndigheten inte lämnar stöd i enskilda ärenden och tillämpningsfrågor. Folkhälsoinstitutet anger även att det inte är förvånande att myndigheten upplevts som frånvarande då det är omöjligt för en myndighet att hålla kontakt med 290 kommuner givet hur Folkhälsoinstitutet ska bedriva sin tillsynsverksamhet.<sup>126</sup>

Flera av de intervjuade kommunerna anser att de två handböckerna i tillsyn respektive alkohollagen är ett bra stöd i tillsynsarbetet, men att uppdateringen av handboken om alkohollagen varit dålig. Folkhälsoinstitutet medger att uppdatering av handböckerna har varit en eftersatt uppgift. Inför den nya alkohollagen kommer dock kommentarerna att uppdateras och i dagsläget finns även en version från 2009. Kommunerna upplever inte att Folkhälsoinstitutet kommer med några ytterligare allmänna råd eller rekommendationer. Myndigheten anger att man har minskat på dessa då det inom Folkhälsoinstitutet förts en diskussion kring bärkraften av dessa råd. Länsstyrelserna välkomnar de bedömningsmallar för tillsyn som Folkhälsoinstitutet för närvarande arbetar med. Det ska dock även ha tagit lång tid att komma i gång med detta arbete då mallarna har efterfrågats från länsstyrelsens håll åtminstone sedan fyra år tillbaka.

#### 4.3.2 *Omlokaliseringen anses ha påverkat tillsynsavdelningens kompetens*

Folkhälsoinstitutet omlokaliserades från Stockholm till Östersund 2005. Riksrevisionen granskade år 2009 konsekvenser av flytten och det konstaterades att endast 5 av 150 anställda följde med till Östersund. Några av slutsatserna var att den nya personal som rekryterades saknade erfarenhet av ämnesområdena, att behovet av specialkompetenser var stort samt att kompetensöverföringen har varit problematisk och tagit tid att bygga upp.<sup>127</sup>

Hälften av kommunerna samt en länsstyrelse nämnde under intervjuerna att omlokaliseringen har påverkat myndighetens erfarenhet och kompetens på tillsynsområdet negativt samt att Folkhälsoinstitutet vid nyrekryteringen valde att fokusera nästan enbart på juridisk kompetens. Både Folkhälsoinstitutet och flera kommuner påpekar att det bör vara en kunskapstrappa mellan de olika nivåerna i tillsynskedjan där Folkhälsoinstitutet har störst kunskaper. Så fungerar det enligt de intervjuade kommunerna inte i dag utan man har på både lokal och regional nivå fått

<sup>126</sup> Brev från Folkhälsoinstitutet den 30 augusti 2010 med synpunkter på Riksrevisionens rapportutkast om lokala alkoholförebyggande åtgärder.

<sup>127</sup> Riksrevisionen (2009) Omlokalisering av myndigheter.

skapa sina egna nätverk. Personalen på Folkhälsoinstitutet anses ha juridisk kompetens men samtidigt ha en sämre uppfattning om hur arbetet fungerar på lokal nivå.

## 4.4 Länsstyrelsernas stödjande och granskande funktion

### 4.4.1 Otydliga uppdrag

Länsstyrelsens tillsynsuppdrag är enligt majoriteten av länsstyrelsehandläggarna otydligt. Det råder dock delade meningar huruvida detta skapar problem. Det står klart att formuleringen av uppdraget medfört en stor tolkningsfrihet, vilket enligt länsstyrelsehandläggarna inneburit att länsstyrelsens tillsynsansvar tillämpas olika runt om i landet. Likaså upplever länsstyrelsehandläggarna att uppdraget i länsstyrelsernas regleringsbrev om att skärpa tillsynen har blivit ett mantra utan tydlig innebörd.

Enligt majoriteten av länsstyrelsehandläggarna finns inte tillräckliga resurser för att höja tillsynen från den nivå den är på i dag. Om tydligare direktiv finns blir det lättare att motivera för länsledningen att mer tid och resurser behövs, enligt en av de intervjuade. Med ett lågt intresse från länsledningarna är behovet stort av tydliga förväntningar på länsstyrelsen från regeringen när det gäller hur tillsynen ska upprätthållas och skärpas. Även Folkhälsoinstitutet har nyligen konstaterat att länsstyrelsens uppgifter inom tillsynsområdet behöver preciseras och förstärkas.<sup>128</sup>

Flera, både länsstyrelse- och kommunhandläggare, berättar om svårigheten för länsstyrelsen att balansera mellan att vara ett rådgivande organ som är till för att hjälpa kommunerna och att vara ett kontrollerande organ som har tillsynsansvar över det lokala arbetet. Det medför att en av de båda arbetsuppgifterna riskerar att bli satt på undantag. Liknande problem har tidigare även tagits upp av alkoholhandläggare i relation till tillståndshavarna.<sup>129</sup>

### 4.4.2 Visst missnöje med länsstyrelsens stöd

För kommunerna är det viktigt att vid behov kunna kontakta länsstyrelsen för att få stöd i specifika frågor. Speciellt är behovet stort för mindre kommuner där alkoholhandläggaren jobbar ensam med tillsyn som en mindre del

<sup>128</sup> FHI (2010) Minskade skador av alkoholkonsumtion och ett narkotikafritt samhälle. Uppföljning av de nationella handlingsplanerna för alkohol och narkotika 2006–2010.

<sup>129</sup> SoRAD. (2006) Koll på krogen – kommunala alkoholhandläggares arbetssituation.

av tjänsten. Kommunernas bedömning av stödet varierar, och några av handläggarna menar att länsstyrelsernas kompetens och arbete varierar över landet.

Mer än var tredje kommun av dem som besvarat frågan i Länsrapport 2008 ansåg att det var vanligt eller mycket vanligt att söka stöd i tillsynsfrågor.<sup>130</sup> Den vanligaste frågan som kommunerna rådgjorde med länsstyrelsen om rörde varningar och återkallelser, därefter kom planering av tillsynen och efterarbete. En sjundedel av kommunerna som svarat på enkäten ansåg att det var ovanligt eller mycket ovanligt att de bad om råd, både vad gäller tillsynsfrågor och övriga frågor, samtidigt som de var missnöjda med länsstyrelsens rådgivande funktion. De 38 kommuner som angav missnöje med länsstyrelsernas stödfunktion representerar elva län.<sup>131</sup> Ofta består det dåliga stödet av att den rätta kompetensen inte finns, att informationen är knapphändig och att det tar för lång tid att få hjälp. Det har även hänt att man vid frågor om alkohollagens bestämmelser fått olika svar från olika länsstyrelser. Bristen på stöd förmodas bland annat bero på många personalbyten på länsstyrelsen och att tjänsten är för liten i förhållande till behovet.<sup>132</sup> Denna bild delas av Folkhälsoinstitutet. Det är främst bristande resurser på länsstyrelserna, som gör att länsstyrelserna inte är dimensionerade att stödja kommunerna i deras arbete med råd. I många fall avsätts 0,10 årsarbetskraft för detta arbete. Det är vidare enligt Folkhälsoinstitutet viktigt att länsledningarna i verksamhetsplan och tillsynsplan prioriterar alkoholtillsynen. I och med att länsstyrelsen 1994 blev regional tillsynsmyndighet förutsatte man i lagpropositionen att länsstyrelserna skulle ha en fackkompetens och därigenom kunna påverka kommunal praxis som inte är i linje med lagstiftningens intentioner.<sup>133</sup>

Flertalet av de intervjuade kommunerna efterfrågar mer deltagande av länsstyrelserna i kommunens tillsyn. På detta sätt kan länsstyrelsen bidra med konkret stöd. En del av länsstyrelserna är redan nu ute tillsammans med kommunerna. Dock finns det även länsstyrelser som har som policy att inte delta i det lokala operativa arbetet med tillsyn.

Kommuner ska i första hand vända sig till länsstyrelsen för stöd i frågor rörande tillsynen, men flera kommuner som intervjuats har gått vidare till Folkhälsoinstitutet när de upplevt att stödet inte funnits hos länsstyrelsen. Folkhälsoinstitutet har dock i dessa fall hänvisat tillbaka till länsstyrelsen, vilket skapar en situation där kommunen kastas fram och tillbaka mellan den

<sup>130</sup> Rådgivning vad gäller tillsynsplaner, planering av tillsyn, genomförande, efterarbete samt i frågor rörande varning/återkallelse. 257 kommuner hade besvarat frågan i enkäten.

<sup>131</sup> Statistik bakom Länsrapport 2008. Återfinns i akten.

<sup>132</sup> Telefonuppföljning med tio kommuner: Haparanda, Kalix, Övertorneå, Borgholm, Halmstad, Hässleholm, Östra Göinge, Osby, Sala, Hultsfred.

<sup>133</sup> Prop. 1994/95:89.



regionala och den nationella nivån utan att få efterfrågat stöd. I stället får kommunerna vända sig till varandra, och i vissa fall har de även vänt sig till andra länsstyrelser. Även i utvärderingen av andra handlingsplansperioden konstateras att det verkar finnas brister i kommunikationen mellan länsstyrelser och kommuner.<sup>134</sup>

Stödet till kommunerna för att begränsa servering och försäljning till minderåriga varierar mellan länsstyrelserna. Någon länsstyrelse anger att man vid länsträffarna trycker hårt på att kommunerna ska motverka att minderåriga kan köpa alkohol på serveringsställen. En länsstyrelse jobbar med ett metodprogram för folköl och tobak, en annan har planer på att skapa ett sådant. Två länsstyrelser jobbar inte alls med folkölsfrågor, utöver att de frågar om detta under tillsynstillfällena, och ytterligare en medger att folkölsarbetet kontrolleras i liten utsträckning. I Länsrapport 2009 anger 12 av 17 länsstyrelser att det föreligger brister och behov av särskilda insatser när det gäller tillsynen över detaljhandelsförsäljningen av öl.<sup>135</sup>

#### 4.4.3 *Länsstyrelsernas stöd genom metoden Ansvarsfull alkoholserving har uppskattats*

Enligt flera intervjuade har användningen av metoden Ansvarsfull alkoholserving lett till positiva förändringar i den lokala tillsynen. Metoden har skapat kunskap och medvetenhet samt förbättrat samarbetet mellan myndigheter. Men intervjupersoner både inom kommuner och på länsstyrelser uttrycker en oro inför vad som händer om den samordningstjänst som finns på länsstyrelserna försvinner.<sup>136</sup> I mindre kommuner finns inte resurser att samordna arbetet enligt metoden eller för att dra i gång arbetet där metoden inte tillämpas. Därför finns risk för att metoden inte kommer att användas i samma utsträckning som tidigare. Det har tidigare konstaterats att just resursbrist kan göra det problematiskt för små kommuner att applicera metoden.<sup>137</sup> Några kommuner anger att projektledartjänsten har gett dem större möjligheter att kontakta länsstyrelsen även för allmänt stöd i tillsynsfrågor. En del länsstyrelser med få årsarbetskrafter för tillsyn har med projektledartjänsten fått betydligt utökade resurser för frågan.

<sup>134</sup> FHI (2010) Minskade skador av alkoholkonsumtion och ett narkotikafritt samhälle. Uppföljning av de nationella handlingsplanerna för alkohol och narkotika 2006–2010.

<sup>135</sup> Statistik bakom Länsrapport 2009. Återfinns i akten.

<sup>136</sup> Finansieringen är en del av den andra alkoholhandlingsplanen som upphör den 31 december 2010.

<sup>137</sup> SoRAD. (2006) Koll på krogen – kommunala alkoholhandläggares arbetssituation.

#### 4.4.4 Flytten av social tillsyn från länsstyrelsen har påverkat alkoholtillsynen

I januari 2010 flyttades den sociala tillsynen<sup>138</sup> från länsstyrelserna till Socialstyrelsen, men tillsynsansvaret enligt alkohollagen ligger kvar på länsstyrelserna.<sup>139</sup> Detta bedöms vara till nackdel för kommunerna då länsstyrelsernas tillsynsfokus och kompetens försvinner i stor utsträckning.<sup>140</sup> Folkhälsoinstitutet anser att flytten av den sociala tillsynen har påverkat tillsynen negativt såtillvida att många medarbetare och därmed även kompetens försvann från länsstyrelserna. Det finns dock positiva aspekter med flytten. Fler länsstyrelser anger i intervjuerna att tjänsten har blivit mer konkret och i några fall har länsstyrelsehandläggarna även fått mer tid att lägga på alkoholtillsynen.

#### 4.4.5 Länsstyrelsernas tillsynsfrekvens

Ett led i att utveckla och skärpa kommunernas tillsyn är att länsstyrelsen utövar tillsyn över kommunerna. Enligt rekommendationer i första nationella alkoholhandlingsplanen bör varje kommun få tillsyn vartannat år. Enligt Folkhälsoinstitutet är detta fortfarande en minimirekommendation, även om länsstyrelsen till viss del kan ta hänsyn till lokalkännedom och medvetenhet om rådande förhållanden i länets kommuner.

Länsstyrelserna anses av flera intervjupersoner behöva bli mer aktiva i sin tillsyn av kommunernas arbete. Detta konstaterades även i utredningen om ny alkohollag. Utredningen menade att en majoritet av länsstyrelserna har en mycket låg tillsynsaktivitet och att det varit så de senaste åren. Folkhälsoinstitutet ansåg i utredningen att länsstyrelsens arbete med råd och stöd till kommunerna, exempelvis om hur de planerar och genomför kontrollbesök hos tillståndshavare, kan utvecklas.<sup>141</sup>

Sedan uppdraget om att skärpa tillsynen gavs 2004 har antalet länsstyrelser som utför tillsyn sjunkit förutom de två senaste åren. Dock har antalet kommuner som varit under tillsyn ökat, vilket visar att tillsynsverksamheten i de aktiva länsstyrelserna tilltagit. Men i relation till rekommendationen att alla kommuner ska besökas åtminstone vartannat år skulle varje kommun få besök som högst vart fjärde år om tillsynsbesöken utfördes med samma frekvens som för 2009 då 74 kommuner besöktes. Och detta är med villkoret att det varje år är olika kommuner som besöks.

<sup>138</sup> Tillsyn över socialtjänsten och tillståndsgivning till enskilda verksamheter enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

<sup>139</sup> Socialstyrelsen (2010) Samordnad tillsyn för god hälsa, vård och omsorg [elektronisk].

<sup>140</sup> FHI (2009) Länsrapport 2008.

<sup>141</sup> SOU 2009:22.

**Tabell 4.** Statistik över utvecklingen av länsstyrelsernas tillsyn 2003-2009. Riksrevisionens bearbetning från Länsrapport 2008 samt material från Länsrapport 2009. (Folkhälsoinstitutet).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Antal LST som har gjort tillsynsbesök	16	17	16	15	16	19	18
Antal kommuner som har besökts	62	50	43*	60**	79***	77	74
Andelen kommuner som har besökts (%)	21	17	15	21	27	26	25

\* De 43 kommunerna besöktes totalt 52 gånger.

\*\* De 60 kommunerna besöktes totalt 67 gånger.

\*\*\* De 79 kommunerna besöktes totalt 89 gånger.

Av de sex intervjuade länsstyrelserna är det endast en som utfört tillsyn i samtliga kommuner i länet under de gånga två åren, vilket är i linje med regeringens rekommendation. Dock finns ingen information om hur aktiviteten varit före 2008. En länsstyrelse har inte gjort någon tillsyn alls sedan 2003. En länsstyrelse har haft höga kvantitativa ambitioner men inte nått målet på flera år då målet inte varit realistiskt i förhållande till befintliga resurser och då andra arbetsuppgifter har prioriterats. En annan länsstyrelse har nått sina egna mål för antalet kommuner som varit föremål för tillsyn. Målet innebär att kommunerna i länet i genomsnitt kan förvänta sig att få tillsynsbesök vart sjätte år, vilket är långt från regeringens rekommendation.

#### 4.4.6 Länsstyrelsernas tillsynsplaner spretar

Både regeringen och Folkhälsoinstitutet betonar att länsstyrelserna bör upprätta en årlig tillsynsplan. Det finns inga nationella riktlinjer om vad en tillsynsplan ska innehålla, men de ska enligt regeringen stimulera både den kontinuerliga dialogen mellan länsstyrelserna och kommunerna och kommunernas egen tillsynsverksamhet. De fungerar också som underlag för att utveckla tillsynen på nationell nivå.<sup>142</sup> I andra handlingsplanen poängterar regeringen att en tillsynsplan bör upprättas som innehåller information om hur tillsynen ska bedrivas.<sup>143</sup> Alla länsstyrelser utom två använde år 2009 tillsynsplaner.<sup>144</sup>

<sup>142</sup> FHI (2009) Länsrapport 2008.

<sup>143</sup> Prop. 2005/06:30.

<sup>144</sup> FHI (2010) Länsrapport 2009-tabeller. [pdf]

Riksrevisionen begärde in tillsynsplaner från tio länsstyrelser, det vill säga ungefär hälften av senast befintliga tillsynsplaner.<sup>145</sup> Fyra länsstyrelser hänvisade till verksamhetsplaner och arbetsplaner för samtliga verksamheter på det sociala området medan sex länsstyrelser hade separata tillsynsplaner för alkoholtillsynen. Genomgången visar att vissa planer enbart innehåller information om hur många eller vilka kommuner som ska granskas under året eller ett konstaterande att länsstyrelsen ska jobba med tillsyn. Andra länsstyrelser skriver, i olika detalj, hur många timmar som ska fördelas på verksamhetstillsyn, länsträffar, stöd åt kommunerna et cetera. samt eventuella mål och inriktningar för tillsynen. En av tillsynsplanerna, som är en del av verksamhetsplanen för länsstyrelsens enhet i fråga, innehåller lägesanalys, riskanalys samt mål och prioriterade insatser. I sex planer finns information om hur tillsynen ska utföras, dock högst översiktligt i tre av dem. Urvalsmetod nämns i några. Att stöd och utbildning ska erbjudas nämns i fyra av tillsynsplanerna. En del planer skrivs i löpande text och andra är mer fokuserade på siffror. Det enda som är gemensamt för samtliga tillsynsplaner, utom en, är information om antalet kommuner som ska granskas.

#### 4.4.7 *Effektiviteten i kommunernas tillsyn framgår i regel inte i länsstyrelsernas tillsynsbeslut*

Intervjumallar som används vid länsstyrelsernas tillsynsbesök i kommunerna och samtliga tillsynsbeslut sedan 2006 begärdes in från intervjuade länsstyrelser. Länen omfattar sammanlagt 109 kommuner. Sammanlagt inkom 33 tillsynsbeslut rörande alkoholtillsyn. Majoriteten av de 33 tillsynsbesluten kommer från två länsstyrelser.

Kommunernas tillsyn granskas genom formulär med frågor av olika djup. Tillsynsfrågorna i mallarna behandlar i de flesta fall huruvida tillsynsplan finns, tillsynsfrekvens, vilken tid på dygnet tillsynen utförs, dokumentering, huruvida samordnad tillsyn sker samt i vissa fall hur urval av tillsynsobjekt görs. I två län är frågemallen mer uttömmande, till exempel återfinns frågor om hur tillsynen utförs, problembilden i kommunen samt hur informationsinlämningen från polisen fungerar.

Efter en genomgång av insamlade beslut går det att konstatera att de i många fall inte innehåller bedömningar av effektiviteten och kvaliteten i kommunernas tillsyn. Många av frågorna i mallarna besvaras inte i tillsynsbesluten. Det framgår ibland inte vad som ligger till grund för de bedömningar som gjorts gällande tillsynen. Länsstyrelserna stannar ofta vid

<sup>145</sup> Senast tillgängliga för 2009 eller 2010. Elva länsstyrelser kontaktades varav en inte hade någon tillsynsplan.

att konstatera om tillsynsplaner och riktlinjer finns, i vissa fall nämns även delar av innehållet. I regel görs dock ingen bedömning huruvida riktlinjerna och tillsynsplanerna följs i praktiken eller hur de står i förhållande till de behov som finns. Det nämns alltid om yttre tillsyn utförs, dock framgår omfattningen av denna tillsyn enbart i ett fåtal beslut. Den inre tillsynen, det vill säga granskning av tillståndshavarnas ekonomiska och rättsliga situation, bedöms i flera fall inte alls.

Folkhälsoinstitutet begär in granskningsbesluten av länsstyrelsen. Dessa lämnas dock in i väldigt liten omfattning, enligt Folkhälsoinstitutet. Uppskattningsvis inkommer fem till tio protokoll per år, trots att information av betydelse och det biträde som behövs för institutets tillsyn ska lämnas enligt 4 § alkoholförordningen (1994:2046). Detta kan jämföras med att mellan 52 och 89 tillsynsbesök i kommunerna gjorts varje år de fem senaste åren.

#### 4.4.8 Resurserna styr ambitionerna

Vikten av tillräckliga resurser var i intervjuerna ett återkommande ämne. Företrädare för såväl kommuner som länsstyrelser anser att de resurser de har till sitt förfogande är otillräckliga för att de ska kunna utföra ett tillfredsställande tillsynsarbete. När det gäller länsstyrelserna varierar årsarbetskrafterna och de är inte alltid proportionerliga i förhållande till behovet enligt flera av de intervjuade länsstyrelsehandläggarna. År 2009 låg årsarbetskrafterna i intervallet 0,1–1. Sammantaget rör det sig om drygt nio årsarbetskrafter. Stockholm är det enda län, som har en hel årsarbetskraft och åtta av länsstyrelserna har högst 0,2 årsarbetskrafter. Behovet hos länsstyrelserna kan tänkas variera beroende på antalet kommuner, antalet serveringstillstånd i varje kommun samt på hur väl de kommunala alkoholhandläggarna bedriver sitt arbete enligt alkohollagen.

Arbetet avgörs också mycket av vilka ambitioner länsstyrelserna har, enligt flera av de intervjuade. Flera faktorer påverkar ambitionen men i dagens läge har flera länsstyrelsehandläggare fått lägga ambitionsnivån relativt lågt efter de resurser de fått tilldelade. Har länsstyrelsen låga ambitioner räcker de svaga resurserna men med konsekvensen att arbetet inte matchar behovet i kommunerna.

I en proposition från 2009 föreslås att den regionala alkoholtillsynen koncentreras till vissa länsstyrelser eftersom det skulle stärka förutsättningarna för ett likartat arbetssätt och en likartad behandling av tillsynsärenden samt en djupare och bredare kompetens.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Prop. 2009/10:175.

#### 4.4.9 *Privata aktörer ger kommunerna stöd i tillsynen*

Utöver länsstyrelsernas lagstadgade ansvar att stötta kommunerna finns även privata aktörer som erbjuder samma tjänster gentemot kommunala alkoholhandläggare. Ett exempel är Niagara Utbildning som har funnits sedan 2000 och som erbjuder utbildningar för kommunhandläggare i bland annat tillståndsgivning och tillsyn. Utöver detta erbjuds även handledning vilket innebär att kommunerna, precis som i förhållande till länsstyrelsen, kan få råd och stöd i det dagliga arbetet. Sedan våren 2008 har alkoholhandläggare från 49 kommuner gått Niagaras utbildning i tillsyn. Uppskattningsvis är det dessutom 30 kommuner som vänder sig till företaget för rådgivning, varav hälften har tecknat avtal.<sup>147</sup>

### 4.5 Polisens deltagande i den lokala tillsynen

#### 4.5.1 *Polisens åtagande och samverkan med kommunen kan utvecklas*

Majoriteten av de intervjuade kommunerna påpekar vikten av att polisen deltar i den praktiska tillsynen. Vid gemensam tillsyn kan tillsynsmyndigheterna visa en enad front gentemot tillståndsinnehavarna. Dessutom blir bevisningen starkare vid brister i ordning och nykterhet samt försäljning till minderåriga om två myndigheter har sett och kan beskriva samma företeelse. Ytterligare fördelar med en gemensam tillsyn är att uniformerade poliser skapar en lugnare stämning på serveringsstället och kan erbjuda trygghet för alkoholhandläggarna. Fyra av elva kommuner anger dock att de är missnöjda med polisens insatser som tillsynsmyndighet. De är missnöjda med att polisens informationsinlämning inte fungerar, att det finns en brist på kontinuitet, att polisen inte är medveten om sitt tillsynsansvar samt att polisen verkar handfallen inför uppgiften, bland annat på grund av resursproblem. Fler av de mindre nöjda alkoholhandläggarna nämner brister i kommunikationen som grund för missnöjet. Samtidigt upplever många av de övriga kommunerna att en god kommunikation där polis och kommun har kontinuerlig kontakt är grundorsaken till att samverkan fungerar bra. I de allra minsta kommunerna bedrivs den gemensamma tillsynen med endast en polisman, vilket har underlättat kommunikationen. Flera kommuner upplever att samarbetet och polisens tillsynsarbete har blivit bättre med åren.

---

<sup>147</sup> Intervju med Gunnar Kriig Olsson på Niagara Utbildning 2010-06-17.

Folkhälsoinstitutet drar ändå slutsatsen att samarbetet mellan kommun och polismyndighet behöver stärkas.<sup>148</sup> År 2007 uppfyllde 39 procent av de kommuner som jobbade med metoden Ansvarsfull alkoholservering STAD:s kravspecifikation för god samverkan.<sup>149</sup> 2008 uppfyllde 29 procent kraven, vilket tyder på att samverkansgraden totalt sett sjunkit. En samverkansgrupp som krävdes i specifikationen fanns i drygt hälften av kommunerna<sup>150</sup> och polisen var representerad i 85 procent av grupperna. Av de kommuner som jobbar med Ansvarsfull alkoholservering hade 41 procent inte haft gemensam tillsyn med polisen.<sup>151</sup>

#### 4.5.2 *Rollfördelningen i tillsynen mellan polis och kommun varierar*

Ansvar mellan polis och kommun har fördelats på olika sätt. På flera håll där polisen gör gemensam tillsyn med kommunen håller sig polisen till att kontrollera ordningen i och runt lokalen, åldersgränser, ordningsvakter, serveringen och berusningsgraden bland besökarna. Kommunhandläggarna är då i större grad fokuserade på den ekonomiska skötsamheten, kassahanteringen och om serveringsansvarig finns på plats, även om ordning likaså kontrolleras av kommunen. I de intervjuade mindre kommunerna där tillsynen utförs av endast en alkoholhandläggare och en polis tenderar båda tillsynsmyndigheterna att titta gemensamt på samtliga delar. En vanlig uppdelning i de polisområden där intervjuer genomförts är att det finns en grupp som utför tillsyn "enligt handboken", men att kompletterande tillsyn utförs av patrullerande polis<sup>152</sup> där fokus enbart ligger på ordning och nykterhet i ett större perspektiv än det som alkohollagen ger. I majoriteten av kommunerna har rollerna fallit sig naturligt, även om kommunen av många anses vara den främsta initiativtagaren till samarbetet. Sammantaget anser majoriteten av poliserna och alkoholhandläggarna i intervjuerna att avsaknad av definierad rollfördelning inte skapat problem för samarbetet. Erfarenheten är att kommunen tar ett större ansvar för tillsynen, vilket dock är i linje med författningskommentaren till alkohollagen.<sup>153</sup>

---

<sup>148</sup> FHI (2009) Årsredovisning 2008.

<sup>149</sup> Kravspecifikationen innebär att det finns en samverkansgrupp, att polisen och restaurangbranschen är representerad samt att gruppen har haft minst två möten under det senaste året.

<sup>150</sup> 171 st.

<sup>151</sup> STAD (2009) Ansvarsfull alkoholservering och liknande metoder – utbredning och metodefterlevnad 2007 och 2008.

<sup>152</sup> Ordnings- och närpolis.

<sup>153</sup> Prop. 1994/95:89 s. 111.

Kontroll av försäljning till minderåriga samt ordning och nykterhet uppges av poliserna vara polisens två viktigaste tillsynsuppgifter. Polisens insatser vad gäller folkölstillsyn i de intervjuade polismyndigheterna är dock i de flesta fall begränsade till att de agerar vid brottsmisstanke då kommunen begär handräckning. Folkölet är ett nedprioriterat ämne för både kommuner och polis. Folkölstillsyn upplevs av både kommun och polis överlag vara svårt att genomföra då det krävs att myndigheterna bevittnar försäljningen för att till exempel kunna slå fast att försäljning till minderåriga skett.

#### 4.5.3 *Polisen i varannan kommun utför inte egen tillsyn*

Polismyndigheterna har enligt flera av poliserna inte varit medvetna om sitt ansvar enligt alkohollagen och inte heller tagit det. Denna situation upplevs dock ha förbättrats. År 2008 gjorde polisen i varannan kommun över huvud taget inte någon egen tillsyn. Den egna tillsynen hade dock ökat från året innan då 40 procent gjorde egen tillsyn.<sup>154</sup> Vad tillsynsansvaret innebär och vad polisen ska titta efter är enligt de intervjuade poliserna tydligt för dem som är ansvariga, men flera påpekar att det är osäkert om de patrullerande poliserna vet vad tillsynsuppgiften innebär. Folkhälsoinstitutet konstaterar i utvärderingen av andra handlingsplanen att det finns goda möjligheter att utveckla polisens engagemang i Ansvarsfull alkoholservice.<sup>155</sup>

#### 4.5.4 *Problem med informationsutbytet mellan polis och kommun*

Polismyndigheten ska underrätta andra tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för dessa myndigheters tillsyn.<sup>156</sup> Det råder en stor osäkerhet bland både polis och kommuner över i vilken grad kommunerna får sådan information.<sup>157</sup> Polisens tillsyn dokumenteras på olika sätt i polismyndigheterna beroende på hur ingående tillsynen är. Även den enskilde polisens intresse för tillsyn avgör. Majoriteten av de intervjuade kommunerna har upplevt problem med informationsöverföringen från polisen. Brist på kunskap om att information ska lämnas bedöms vara orsaken. Även polisen påpekar att rapporteringen kan bli bättre. Enligt

---

<sup>154</sup> STAD (2009) Ansvarsfull alkoholservice och liknande metoder – utbredning och metodefterlevnad.

<sup>155</sup> FHI (2010) Minskade skador av alkoholkonsumtion och ett narkotikafritt samhälle. Uppföljning av de nationella handlingsplanerna för alkohol och narkotika 2006–2010.

<sup>156</sup> 8 kap. 2 § alkohollagen (1994:1738).

<sup>157</sup> Till exempel när folk omhändertas av polisen enligt Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade m.m. (1976:511), vid ordningsproblem samt då tillståndsinnehavare blir dömda för brott.



länsrapporten 2008 angav 41 procent av kommunerna att de fått rapporter från polisen om att de genomfört egna tillsynsbesök och 49 procent av kommunerna hade fått information från polisen i enlighet med 8 kap. 2 §.<sup>158</sup>

Ett annat problem är att informationen som lämnas inte är tillräckligt utförlig eller skriven med ett språkbruk som gör det svårt för kommunen att tolka innehållet. Att informationen är utförlig och begriplig är nödvändigt för att man ska kunna använda den i bevisning mot serveringsställen som brustit i sitt ansvar enligt alkohollagen. Inom flera polismyndigheter har det funnits oklarheter om vad polisen är skyldig att lämna ut, särskilt då dokumenten innehåller sekretess. Flera poliser och även en kommun anger att kommunikationsvägarna inom polismyndigheterna är otydliga, till exempel märker en polis och en kommun att kommunen inte får alla rapporter. En annan polis får in rapporter från de poliser som gjort tillsyn men vet inte hur de ska vidarebefordras inom organisationen och vidare till kommunen.

#### 4.5.5 Utbildningen avgörande

Polisens kunskapsläge när det gäller tillsyn har kritiserats. Kommunerna och länsstyrelserna anses ha mer kompetens i ämnet. Polisen har uppfattats som passiv och inte förstått sin roll som tillsynsmyndighet och därför inte vetat vad polismännen ska leta efter när de arbetat med tillsyn i serveringsmiljö.<sup>159</sup> Sedan 2008 har Folkhälsoinstitutet tillsammans med Rikspolisstyrelsen (RPS) utbildat instruktörer inom varje näropolismyndighet i alkoholtillsyn. Syftet med utbildningen är att öka polisens kunskaper i alkohollagstiftningen och säkerställa att polisen deltar aktivt och gör en kvalitativ tillsyn av serveringsställena.

Flera av poliserna vittnar om att tillsynsarbetet före utbildningen inte utförts på ett bra sätt. De poliser som nu har blivit utbildade anses dock av både kommun och polis ha ett mer organiserat arbetssätt och ha mer klart för sig vad som ska göras under tillsynen. Utbildningen anses av polis och av alkoholhandläggare vara en viktig faktor för att säkra kvaliteten i polisens tillsyn. Polisen dokumenterar mer under tillsynstillfällena, och de har blivit bättre på att beskriva situationer i sina rapporter.

Flertalet av de intervjuade polismyndigheterna har som mål att utbilda samtliga patrullerande poliser. I åtminstone två län har dock inga poliser utbildats av instruktörerna, och i ett län är det länsstyrelsen som utbildat poliserna. En försvårande omständighet med utbildningen uppges vara att

<sup>158</sup> FHI (2009) Länsrapport 2008.

<sup>159</sup> Restauratören (20090219) *Polisen ska bli bättre på tillsyn [elektronisk]*.

polisen har en föränderlig organisation med stor rotation av medarbetare mellan tjänster, vilket gör att det krävs stora utbildningsinsatser för att underhålla kompetensnivåerna.

## 4.6 Tillsynens effekter

### 4.6.1 Tillsyn effektiv då den är regelbunden och återkommande

Lokal tillsyn bygger på en sociologisk teori som grundar sig på att avskräcka individen eller aktören från att utföra en sanktionsbelagd handling.<sup>160</sup> Det ska finnas en medvetenhet hos tillståndshavarna om att brott mot alkohollagen medför återkallelse av tillstånd eller varning och straffet för det olagliga beteendet ska upplevas som större än vinsten av brottet.<sup>161</sup>

Tillsyn har i utländska studier visat sig vara effektiv både mot försäljning till minderåriga och mot överservering. Effekten spreds dock inte till omkringliggande serveringsställen utan kunde enbart observeras på de serveringsställen där förstärkt tillsyn tillämpats. Effekt kunde vidare endast observeras om tillsynen var regelbundet återkommande.<sup>162, 163, 164</sup>

Det finns även positiva effekter av att utöva tillsynskontroller över detaljhandelsförsäljning, såsom folkölsförsäljning.<sup>165</sup> Dock har även denna effekt visat sig försvinna då tillsynen inte utförs återkommande och regelbundet.<sup>166</sup>

I en statlig utredning från 2002 rörande tillsyn hos myndigheter inom olika ämnesområden konstaterades att det är svårt att bedöma om de krav och synpunkter som tillsynsmyndigheten ställer leder till någon förändring. Huvudintrycket var dock att rättelse sker. Samtidigt fanns i utredningen en uppfattning om att rättelser görs enkelt på papper, men sammantaget inte påverkar den egentliga verksamheten i särskilt stor utsträckning. De återrapporteringar som olika tillsynsmyndigheter lämnade till regeringen

---

<sup>160</sup> Wagenaar, A.C., Toomey, T.L. & Erickson, D.J. (2005) Preventing youth access to alcohol: outcomes from a multi-community time-series trial.

<sup>161</sup> Matthews, S.K. & Agnew, R. (2008) Extending Deterrence Theory: Do Delinquent Peers Condition the Offending? Relationship between Perceptions of Getting Caught and Offending.

<sup>162</sup> Wagenaar, A.C., Toomey, T.L. & Erickson, D.J. (2005) Preventing youth access to alcohol: outcomes from a multi-community time-series trial.

<sup>163</sup> McKnight, A.J. & Streff, F.M. (1994) The effect of enforcement upon service of alcohol to intoxicated patrons of bars and restaurants.

<sup>164</sup> Jeffs, B.W. & Saunders, W.M. (1983) Minimizing Alcohol Related Offences by Enforcement of the Existing Licensing Legislation.

<sup>165</sup> Grube, J.W. (1997). Preventing sales of alcohol to minors: Results from a community trial.

<sup>166</sup> Wagenaar, A.C., Toomey, T.L. & Erickson, D.J. (2005) Preventing youth access to alcohol: outcomes from a multi-community time-series trial.

bedömdes vara tunna vad gällde de åtgärder som tillsynsobjekten vidtagit samt vad gällde tillsynens effekter. Beskrivningarna bestod främst av uppgifter om nedlagda resurser, arbetsmetoder, prioriteringsgrunder och antal tillsynstillfällen. Det ansågs av utredningen vara svårt att identifiera effekten av tillsyn då det bara är en av flera åtgärder för att uppnå samhällspolitiska mål. Utredningen hittade inte heller någon tillsynsmyndighet som försökt isolera tillsynens samlade effekt och mäta den ”vetenskapligt”. Metoder och redskap saknas trots intresse hos de berörda myndigheterna.<sup>167</sup>

Svenska studier kring alkoholtillsyn rör utvärderingar av Ansvarsfull alkoholservice. Metoden har visat sig vara kostnadseffektiv och ha effekt på det krogrelaterade våldet. Det är dock oklart vilken roll just tillsynen haft eftersom det endast varit en av flera komponenter.<sup>168, 169</sup>

Sammanfattningsvis är det svårt att hitta bevis för att tillsyn som enskild åtgärd förebygger skadlig alkoholkonsumtion. Dock pekar studier på att en väl utvecklad, regelbunden och långsiktig tillsyn som komplement till andra åtgärder kan fungera väl i förebyggande syfte. Metoden Ansvarsfull alkoholservice ger med andra ord effekt på till exempel överservice och försäljning till minderåriga när serveringen åtföljs av regelbundet återkommande tillsyn och sanktioner.<sup>170, 171</sup> Som tidigare nämnts uppfyllde dock knappt hälften av de kommuner som jobbar med Ansvarsfull alkoholservice 2008 STADs kravspecifikation vad gäller tillsynskomponenten (se avsnitt 4.2.2). De effekter som hittats i undersökta studier går ofta inte att generalisera utanför den grupp som undersökts. Varken polis, kommuner eller länsstyrelser kan i intervjuerna säga huruvida tillsyn enligt alkohollagen har några effekter på ungdomars tillgång till alkohol. Det intervjupersonerna ser är en generell minskning av ordningsproblem i offentliga miljöer. Särskilt polisens närvaro anges skapa ett lugnare klimat.

#### 4.6.2 Svårt se effekter av tillsyn på minderårigas tillgång till alkohol

Andelen alkoholkonsumenter bland elever i årskurs 9 har minskat de senaste åren och den totala alkoholkonsumtionen är klart lägre i dag än i början av 2000-talet. För pojkarna låg genomsnittskonsumtionen på sin högsta

---

<sup>167</sup> SOU 2002:14.

<sup>168</sup> FHI (2007) Ansvarsfull alkoholservice i krogmiljö – Kostnader, besparingar och hälsovinster.

<sup>169</sup> Wallin, E., Norström, T., & Andréasson, S. (2003) Alcohol Prevention Targeting Licensed Premises: A Study of Effects on Violence.

<sup>170</sup> Andréasson, S. m.fl. (2001) *Kris i Alkoholfrågan*.

<sup>171</sup> Plant, M., Single, E., & Stockwell, T. (1997) *Alcohol: Minimising the harm: what works?*

nivå 2000, medan flickorna i samma ålder konsumerade som mest 2005. Andelen som inte dricker alls har ökat bland pojkar från 33 till 48 procent och bland flickor från 25 till 36 procent.<sup>172</sup>

Folköl anses av en majoritet av de intervjuade i granskningen inte utgöra en problematiskt stor del av minderårigas tillgång till alkohol. Snarare anskaffas alkohol genom langning av starköl och sprit från Systembolaget samt genom illegal försäljning av alkohol som köpts utomlands. Som konstaterats är tillsynen av folkölsförsäljningen eftersatt. Både polis och kommun uppger i intervjuerna ändå att de ser allvarligt på tips gällande försäljning av folköl till minderåriga, men rent organisatoriskt och resursmässigt läggs fokus på tillsyn på serveringsställen. En kommunhandläggare uttrycker att det ändå är viktigt att jobba med tillsyn av folköl eftersom tillsyn är en färskvara. Det räcker inte med att utöva tillsyn en gång varje år eller mer sällan, bland annat eftersom det finns en stor personalomsättning i matbutiker.

I intervjuerna anger majoriteten av både poliser och kommunala alkoholhandläggare att försäljning till minderåriga på serveringsställen inte existerar då de trots legitimationskontroller inte påträffar minderåriga på serveringsställena. Detta medför att de inte heller tror att tillsynen på serveringsställen i hög grad påverkar barns och ungdomars tillgång till alkohol. År 2008 ansåg 3 av 237 kommuner att servering till minderåriga på serveringsställen var ett problem.<sup>173</sup> Vissa poliser och kommunala alkoholhandläggare ser ingen omedelbar koppling mellan tillsyn på serveringsställen och tillgångsbegränsning för barn och ungdomar. De uttrycker att tillsynens främsta målgrupp inte är minderåriga utan att tillsynen främst riktar sig mot personer som är över 18 år och som får köpa på serveringsställen. Kopplingen till barn och ungdomar anses vara tydligare när det gäller folköl.

### **Tillgången till folköl större än efterfrågan**

I mitten av 1990-talet utgjorde folköl en lika stor del av alkoholkonsumtionen som sprit för flickor och pojkar i årskurs 9. Därefter har folkölskonsumtionen bland niondeklassare minskat drastiskt för att 2009 endast utgöra 8 procent av den totala alkoholkonsumtionen.<sup>174</sup> Endast vin utgör en mindre andel av den totala alkoholkonsumtionen bland niondeklassare. Pojkar i årskurs 2 på gymnasiet dricker i dag folköl i ungefär samma utsträckning som de yngre, 11 procent av totalkonsumtionen. Bland flickor i årskurs 2 på gymnasiet är

---

<sup>172</sup> CAN (2009) Skolelevers drogvanor.

<sup>173</sup> FHI (2009) Länsrapport 2008.

<sup>174</sup> Folkölet utgjorde 35 % av flickornas konsumtion och 41 % av pojkarnas konsumtion 1995.

folköl den i särklass minst vanliga alkoholhaltiga drycken.<sup>175</sup> Det står klart att ungdomar dricker mindre folköl i dag än för tio år sedan, samt anger att de i mindre utsträckning köper folköl själva i detaljhandeln. Det är dock oklart vad som orsakat nedgången. Frågan är om det har blivit svårare att köpa folköl i detaljhandeln eller om det är ökade möjligheter att få tag på starkare alkoholdrycker som har gjort att folkölet har minskat i popularitet. Då folkölstillsynen snarare minskat under handlingsplansperioderna (se tabell 5) framstår det som sannolikt att minskningen i folkölskonsumtion främst beror på ökad tillgång till andra alkoholdrycker.

**Tabell 5.** Folkölstillsynen.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andel kommuner som har gjort folkölstillsyn (%)	80	80	70	70	70	70
Antal detaljhandelsställen	8800	8700	8600	8500	8300	8000
Antal tillsynsbesök	5400	5600	4200	4005	ca4200	3719*
Andelen detaljhandelsställen som har besökts (%)	60	64	49	47	50	47

\*Egen bearbetning från statistiken bakom Länsrapport 2008

Bland niondeklassare har folköl ända sedan 1998 varit den dryckessort som flest ansett vara mycket lätt att få tag på. Andelen som anger att det är mycket lätt har inte heller förändrats över tid. Även elever i årskurs 2 på gymnasiet anser att det är den mest lättillgängliga drycken. Andelen som anger att de köper folköl själva har sjunkit under handlingsplansperioden, både bland pojkar och bland flickor i årskurs 9. Att eleverna upplever stor tillgänglighet behöver inte betyda att det är lätt för dem att köpa folköl i detaljhandeln eftersom många anger att de får tag på folköl via langning eller från hemmet (med eller utan föräldrars medgivande).<sup>176</sup>

Provköp är en metod i det förebyggande tillsynsarbetet som går ut på att myndiga ungdomar med ungt utseende anställs för att göra alkoholinköp med motivet att undersöka säljarnas benägenhet att begära legitimation. Ökad satsning på ålderskontroller vid köp av folköl har visat sig minska andelen lyckade köpförsök av minderåriga.<sup>177</sup> Resultat från nio kommuner visar att provköp är en bra metod för att öka medvetenheten hos försäljarna och att metoden fungerar i förebyggande syfte då de sker återkommande. Säljarna måste vara medvetna om att någon sorts kontroll över försäljningen sker. Flertalet av de första provköpsomgångarna i kommunerna visade att

<sup>175</sup> CAN (2009) Skolelevers drogvanor.

<sup>176</sup> Här inräknas att annan vuxen, syskon eller kompis syskon köper.

<sup>177</sup> STAD (2000) Folkölskampanjen i Vasastan – En intervention riktad till livsmedelshandlare och föräldrar med syfte att begränsa tillgängligheten till folköl för ungdomar.

handlarna ber om legitimation i liten utsträckning, vilket pekar på en hög tillgänglighet då kontroller inte görs.<sup>178</sup>

I ett JO-uttalande<sup>179</sup> i december 2009 konstaterades dock flera problem med provköp. Då provköparen är 18 år kan det inte klargöras om folköl säljs till minderåriga. Rättsliga åtgärder kan således inte vidtas och därför fyller metoden enligt JO ingen rättslig funktion. Dessutom menar JO att det inte finns lagstöd för den dolda myndighetsutövning som provköpen innebär. Flera av länsstyrelserna har även tidigare jobbat med provköpsstudier innan JO- domen kom, och anger detta som en metod för att stödja kommunerna i deras arbete. Provköpen är därför viktiga även ur samarbetsynpunkt för kommuner och länsstyrelser. I förarbetena till alkohollagen anges att den huvudsakliga tillsynen över folkölsförsäljning ska bedrivas genom rådgivning och information.<sup>180</sup> Flera av dem som intervjuats under granskningen anser dock att rådgivning och information är uddlösa metoder. Folkölstillsyn har även tidigare konstaterats vara ett problem. Det är inte självklart hur tillsyn på folkölsområdet bör bedrivas.<sup>181</sup>

Det kan sammanfattningsvis konstateras att folköl utgör en liten del av alkoholkonsumtionen bland ungdomar i dag. Konsumtionen har sjunkit drastiskt, vilket skulle kunna härledas till ökad tillgänglighet av andra alkoholdrycker. Den minskade folkölskonsumtionen kan sannolikt inte härledas till tillsynsinsatser då dessa snarare har minskat under de två handlingsplansperioderna. Möjligen har enskilda satsningar på till exempel provköp påverkat tillgängligheten lokalt.

### **Ungdomars tillgång till alkohol på serveringsställen större än vad tillsynsmyndigheterna ser**

Ungefär 1 procent av båda könen i årskurs 9 angav 2009 att de fick tillgång till alkohol från ett ställe med serveringstillstånd. Samma undersökning visar dock att 39 procent av tillfrågade elever i gymnasiets år 2 blivit serverade alkohol på serveringsställen före sin 18-årsdag. Ungefär en femtedel av alla tillfrågade hade blivit serverade ett flertal gånger.<sup>182</sup> Samma undersökning 2008 visade samma resultat.<sup>183</sup> Samtidigt anser 98,3 procent av kommunerna att försäljning till minderåriga på serveringsställen inte är ett problem. Detta ger indikationer på att problemet med servering till minderåriga på serveringsställen existerar trots att varken kommun eller

<sup>178</sup> Borgholm, Botkyrka, Haninge, Helsingborg, Hultsfred, Kristianstad, Malmö, Sala, Vara.

<sup>179</sup> Dnr 2972-2009.

<sup>180</sup> Prop. 2000/01:97.

<sup>181</sup> SOU 2000:59.

<sup>182</sup> CAN (2009) Skolelevers drogvanor 2009.

<sup>183</sup> CAN (2008) Skolelevers drogvanor 2008.

polis ser detta som ett problem. Även Folkhälsoinstitutet hänvisar till att det i studier visat sig att serveringsställets benägenhet att servera både berusade och minderåriga är hög.<sup>184</sup> Inte heller antalet ingripanden som görs vad gäller försäljning till minderåriga har speglat det verkliga behovet.<sup>185</sup>

Provköpsmetoden har använts för att kontrollera försäljning till minderåriga på serveringsställen. Studier som tittat på andelen minderåriga som serverats före och efter att metoden Ansvarsfull alkoholservering tillämpats visar inga entydiga resultat. STAD har utfört provköpsstudier på serveringsställen vid flera tidpunkter. År 2001 kunde 32 procent av ungdomarna köpa starköl utan att visa legitimation. År 2004 var siffran 51 procent och 2007 var den 8 procent. Det skedde således en försämring från 2001 till 2004. Orsakerna är oklara men det går att på lång sikt, 2001 till 2007, se en klar förbättring i resultaten. Detta talar enligt studien för att ett aktivt arbete med Ansvarsfull alkoholservering kan begränsa alkoholtillgängligheten för minderåriga på serveringsställen.<sup>186, 187</sup>

En studie från 2003 visade att andelen serverade minderåriga snarare höjdes efter insatser med Ansvarsfull alkoholservering i det utvalda området. Resultaten visade dock att samtliga fem serveringsställen som fick extra tillsyn under perioden nekade alkoholservering vid eftermätningen. Detta tyder på att tillsynen fungerade i förebyggande syfte på de fem serveringsställen som fått besök, men att "ryktet" om förstärkt tillsyn i sig inte räckte för att serveringsställena i området skulle bli mer uppmärksamma på ålderskontroll.<sup>188</sup> Detta är i linje med slutsatser från internationella studier.<sup>189</sup>

## 4.7 Sammanfattande iakttagelser

Statens mål med tillsynen i de nationella alkoholhandlingsplanerna har sedan 2001 bland annat varit att begränsa tillgången till alkohol för målgruppen barn och ungdomar. Detta skulle göras genom att upprätthålla åldersgränser för att skjuta upp alkoholdebuten och skapa en alkoholfri

---

<sup>184</sup> FHI (2006) Tillsyn över alkohol i lokalsamhället.

<sup>185</sup> FHI (2010) Minskade skador av alkoholkonsumtion och ett narkotikafritt samhälle. Uppföljning av de nationella handlingsplanerna för alkohol och narkotika 2006–2010.

<sup>186</sup> STAD (2001) En stor stark tack!

<sup>187</sup> STAD (2007) En stor stark tack!

<sup>188</sup> STAD (2003) Åldersgränskampanj i Stockholms kommun april 2003 – En studie av effekter på alkoholservering på krogen till ungdomar i Skärholmens polisdistrikt.

<sup>189</sup> Wagenaar, A.C., Toomey, T.L. & Erickson, D.J. (2005) Preventing youth access to alcohol: outcomes from a multi-community time-series trial.

uppväxt. Frågan i denna granskning är om statens stöd till tillsynen på lokal nivå är ett effektivt medel för att minska barns och ungdomars tillgång till alkohol.

### **Statens stöd ska medverka till en effektiv tillsyn så att minderåriga inte får tillgång till alkohol på serveringsställen eller till folköl i dagligvaruhandeln**

- Ungdomars konsumtion av folköl har minskat de senaste tio åren. Även den lokala folkölstillsynen har minskat, vilket indikerar att konsumtionsnedgången snarare kan tillskrivas ökad tillgång till andra alkoholhaltiga drycker. Även om efterfrågan på folköl är liten visar resultat från provköpsstudier att tillgången är stor. Undersökningar visar också att nästan 40 procent av tillfrågade ungdomar serverats alkohol på serveringsställen före sin 18-årsdag trots att tillsynsmyndigheterna inte anser att detta förekommer i hög utsträckning.
- Länsstyrelsernas tillsynsnivå är fortfarande för låg i relation till regeringens rekommendationer om att kommunerna ska få tillsyn vartannat år.
- Länsstyrelsens tillsyn över kommunernas tillsyn fokuserar i liten utsträckning på om tillsynen i kommunerna är verkningsfull.
- Länsstyrelsernas stöd till folkölstillsynen är i majoriteten av de intervjuade länen bortprioriterad trots att länsstyrelserna anser att det finns behov av sådant stöd.
- Både tillsynen och rådgivningen varierar i kvalitet och kvantitet mellan länen.
- Tillsyn har visats vara effektiv om den sker regelbundet och återkommande samt om den kompletteras med andra åtgärder såsom till exempel sanktioner eller utbildning av serveringspersonal.

### **På lokal nivå ska polisen arbeta utifrån Folkhälsoinstitutets kriterier för god kvalitet i tillsynen**

- Polisen fokuserar i stor utsträckning på ordning och nykterhet i sitt tillsynsarbete. Servering till minderåriga bedöms av både polis och kommunala handläggare inte vara ett problem trots att mätningar visar att relativt många minderåriga har köpt alkohol på serveringsställen. Det är därför oklart hur mycket fokus som ligger på att upprätthålla åldersgränser. Polisens samarbete med kommunerna har utvecklats de senaste åren, främst tack vare tillsynsutbildningen, men brister fortfarande på en del ställen. Polisen var tills relativt nyligen omedveten om innebörden av tillsynsansvaret.
- Polisens information till kommunerna fungerar inte fullt ut, bland annat på grund av otydliga kommunikationsvägar.



### **Statens utformning av stödet till tillsyn ska vara effektivt**

- Det är oklart för länsstyrelserna vad som menas med att länsstyrelsen ska skärpa kommunernas tillsyn.
- De resurser som länsstyrelserna lägger på tillsyn är allt som oftast inte i relation till behovet, enligt flera länsstyrelser och Folkhälsoinstitutet.
- Omlokaliseringen av Folkhälsoinstitutet har enligt intervjuade påverkat tillsynsavdelningens arbete negativt. Folkhälsoinstitutet upplevs ha varit frånvarande i arbetet. Aktiviteterna för att stödja länsstyrelsernas tillsyn har ökat under det senaste året, men myndigheten har varit sparsam med allmänna råd. Folkhälsoinstitutet har även blivit kritiserat för bristande uppdatering av befintliga handböcker.
- Folkhälsoinstitutet hänvisar till att myndighetens tillsynsuppdrag genomförs på övergripande nivå genom bland annat handböcker och allmänna råd. Folkhälsoinstitutet ger inte råd i kommunernas enskilda ärenden. Samtidigt vänder sig kommunerna fortfarande dit då de inte fått stöd av länsstyrelserna.



## 5 Slutsatser och rekommendationer

I början av 2000-talet omorienterades statens alkoholpolitik. Den ökning av alkoholkonsumtionen som följde på Sveriges EU-inträde skulle pareras med ökade satsningar på alkoholförebyggande arbete på kommunal nivå. Insatser för barn och unga prioriterades. Riksdagen har beslutat om två alkoholpolitiska handlingsplaner (2001-2005 respektive 2006-2010). I linje med den nya inriktningen för alkoholpolitiken har staten gett bidrag till kommunala projekt och ideella organisationer för att genom bland annat attitydpåverkan begränsa efterfrågan på alkohol. Staten har också försökt begränsa tillgången till alkohol genom att stödja kommunernas tillsyn enligt alkohollagen. Under de gångna tio åren har staten satsat nästan 1,4 miljarder kronor på detta, varav ungefär 900 miljoner kronor avsett barn och ungdomar.

Bidrag och stöd till tillsyn är viktiga insatser från statens sida för att påverka alkoholkonsumtionen. Staten använder också en rad andra medel, bland annat punktskatter och försäljningsmonopol. Dessa insatser kompletteras av andra åtgärder som kommuner och landsting finansierar och genomför för att förebygga skadlig alkoholkonsumtion.

Riksrevisionen har granskat effekterna av den nya inriktningen på alkoholpolitiken. Den huvudsakliga frågan för granskningen har varit om satsningen på lokalt förebyggande arbete har varit effektiv i den meningen att barns och ungdomars efterfrågan på och tillgång till alkohol har påverkats.

### 5.1 En del positiva resultat

Riksrevisionens utgångspunkter för granskningen av statens stöd till lokalt förebyggande arbete har varit den rättsliga reglering och de handlingsplaner som styr alkoholpolitiken. Det innebär bland annat att statens finansiering ska medverka till att utveckla den lokala styrningen och samordningen av alkoholförebyggande arbete. Bidragen ska följa handlingsplanernas inriktning med prioritering av barn och ungdomar. Statens stöd ska också bidra till en tillsyn som gör att minderåriga inte får tillgång till alkohol på serveringsställen eller till folköl i handeln.

Med utgångspunkt i dessa normer visar Riksrevisionens granskning att statens bidragsgivning och stöd till tillsyn under handlingsplansperioden 2001–2010 gett vissa positiva resultat.

### **Det lokala förebyggande arbetet har blivit mer strukturerat**

De nationella alkoholhandlingsplanerna har fått genomslag i kommunernas arbete. De nationella alkoholhandlingsplanerna ligger ofta till grund för de kommunala handlingsplanerna. Det har gett förutsättningar för att skapa en struktur för arbetet med alkoholfrågor och lyft alkoholfrågorna högre på den kommunala agendan.

De kommunala alkoholsamordnarna som arbetar de bidragsstödda alkoholförebyggande verksamheterna är i flertalet fall nöjda med länsstyrelsernas och Folkhälsoinstitutets stöd. Länsamordningen bidrar till en länsövergripande struktur och en organisatorisk ram för det alkoholförebyggande arbetet. Kommunerna uppskattar också tillgången till en professionell kontakt som på central nivå kan hjälpa till med tips, uppdateringar av kunskaper inom alkoholområdet, utbildningar och andra sammankomster.

### **Barn och unga prioriteras**

Barn och ungdomar har prioriterats i statens bidragsgivning till kommunerna. Hela 80 procent av de alkoholförebyggande projekt som får stöd är inriktade på barn och ungdomar.

### **Stödet till ideella organisationer leder till verksamhet**

Drygt 90 procent av organisationerna har helt eller delvis genomfört den verksamhet de fått bidrag för, och verksamheterna ligger i linje med statens handlingsplaner.

### **Metoden Ansvarsfull alkoholserving fungerar**

Metoden har visat sig vara effektiv för att förebygga våld. Metoden har lett till att samarbetet har blivit bättre mellan länsstyrelse, kommun, krögare, polis och ordningsvakter. Serveringspersonal har fått ökad medvetenhet kring alkohol. Metoden har även till viss del visat sig kunna vara effektiv för att öka serveringspersonalens benägenhet att begära legitimation.

### **Polisens kunskaper om tillsyn har ökat**

Utbildning har ökat polisens kunskaper och definierat polisens roll i tillsynsarbetet.

## 5.2 Tveksamt om statens insatser har haft effekter på drickandet

Under de senaste åren har totalkonsumtionen av alkohol minskat. Berusningsdrickandet minskar också och det är färre ungdomar som dricker än i början av 2000-talet. Samtidigt bedöms tillgången till alkohol ha ökat. Enligt Folkhälsoinstitutet visar bland annat sjunkande realpriser och fortsatta möjligheter till stor privatinförsel på ökad tillgänglighet. Förklaringen till att konsumtionen minskar trots att tillgängligheten ökat är, enligt Folkhälsoinstitutet, att de samlade preventiva insatserna inklusive opinionsinsatserna har haft effekt. Folkhälsoinstitutet menar att de opinions- och informationsinsatser som har genomförts kan ha spelat roll för att människors attityder till alkohol blivit mer restriktiva de senaste fem åren. Målgrupper för insatserna har varit bland annat unga och föräldrar till tonåringar. Det är dock, enligt Folkhälsoinstitutet, mycket svårt att visa vilka av alla insatser som har haft effekt.

Riksrevisionens granskning ger inget underlag för att hävda att satsningen på lokalt arbete med bidragsgivning till förebyggande projekt och stöd till tillsyn skulle ha haft någon större påverkan på barns och ungas alkoholkonsumtion. Sambandet mellan det förebyggande arbete som bedrivits och ungas alkoholkonsumtion är helt enkelt inte klarlagt. I det följande pekar Riksrevisionen på de viktigaste förklaringarna till att det inte går att utläsa någon tydlig effekt av satsningen på lokalt förebyggande arbete.

### 5.2.1 *Få belägg för att bidragsgivningen har haft effekt*

Riksrevisionen har gått igenom forskning och utvärderingar på området. Riksrevisionen har också undersökt de bidragsgivande myndigheternas hantering av bidragen, hur bidragen använts av mottagarna och vad de åstadkommit med hjälp av bidragen. Riksrevisionen har funnit följande:

Forskning och tidigare utvärderingar ger få belägg för att de projekt som bedrivits skulle ha haft effekt på alkoholkonsumtionen. Riksrevisionens granskning bekräftar att de metoder som kommunerna och de ideella organisationerna använder i många fall saknar evidens för effekter. Användningen av evidensbaserade metoder försvåras av att det i vissa fall är något oklart vilka metoder som har vetenskapligt bevisade effekter. Normerna för hur man bedömer effekter skiljer sig mellan myndigheterna. SBU och Socialstyrelsen använder striktare kriterier för att bedöma det vetenskapliga stödet för en viss effekt. Det innebär att Folkhälsoinstitutet framhåller metoder som evidensbaserade som Socialstyrelsen och SBU i några fall inte anser har bevisade effekter.

Länsstyrelserna som ska styra projekten mot effektiva metoder gör inte det, och Socialstyrelsen ställer inga krav på att bidragsmottagarna ska redovisa resultat. De som verkligen borde ha ett intresse av att redovisa effekter av sin bidragsstödda verksamhet – ideella organisationer och kommuner – har knappt några effekter att redovisa.

I länsstyrelsernas bidragsgivning till kommunerna ställs krav på redovisning av hur projekt genomförts och vilka resultat som uppnåtts. I normalfallet redovisar kommunerna enbart genomförda aktiviteter. Bara i en femtedel av projekten redovisas underbyggda resultat och bara i ett par procent av projekten anges underbyggda effekter på alkoholkonsumtionen. Länsstyrelserna fortsätter att betala ut bidrag trots stora brister i kommunernas återrapportering av bidragsanvändningen. När det gäller ideella organisationer kunde inte någon organisation redovisa effekter av sin verksamhet.

Folkhälsoinstitutet menar att kommunerna borde satsa mer på tillgångsbegränsande åtgärder. Kommunernas starka inriktning mot informationsinsatser är inte förenlig med kunskapsläget. Studier pekar på att tillgångsbegränsande åtgärder, till exempel fysisk tillgänglighet, tillsyn och kontroll, har bättre effekt på konsumtionen av alkohol och att de bör kombineras med attitydpåverkande åtgärder.

### 5.2.2 *Stödet till lokal tillsyn har inte påverkat ungas tillgång till alkohol*

Folköl och alkohol inköpt på serveringsställen utgör en mindre del av ungdomarnas sammantagna alkoholkonsumtion. Alkohol inköpt i utlandet och langad alkohol från Systembolaget utgör en större andel. Detta har minskat tillsynens möjlighet att påverka barns och ungdomars tillgång till alkohol. Ungdomar får helt enkelt tag på alkohol från andra håll än där tillsynen kan påverka.

Inom de områden där tillsynen kan fungera finns det ändå vissa brister. Kommunerna och polisen uppger att det inte finns något problem med servering av alkohol till ungdomar på serveringsställen. Samtidigt uppger fyra av tio ungdomar att de får tag på alkohol på serveringsställen även om de är minderåriga. Det tyder på att tillsynen inte är tillräcklig. Folkhälsoinstitutet bedömer också att utvecklingen av länsstyrelsens tillsynsroll har varit svag och att den lokala tillsynen fortfarande ligger på en låg nivå både när det gäller tillsynen över försäljningen av folköl och tillsynen över serveringsställen.

Detta i kombination med förändringarna i ungdomarnas sätt att skaffa sig tillgång till alkohol innebär enligt Riksrevisionen att det inte framstår som troligt att tillsynen – som den utförs i dag – påverkar barns och ungdomars tillgång till alkohol eller deras alkoholkonsumtion.

### 5.3 Ineffektiv statlig styrning

Riksrevisionen har bland annat haft följande utgångspunkter vid bedömningarna om den statliga styrningen varit effektiv – det vill säga varit ändamålsenlig för att påverka barns och ungas alkoholkonsumtion.

- De bidragsgivande myndigheterna ska styra bidragen mot de områden och mottagare som har förutsättningar att påverka konsumtionen.
- Bidragen ska ha eller antas ha effekt på barns och ungas konsumtion. Det handlar bland annat om att myndigheterna ska se till att bidragsmottagarna uppfyller krav på redovisning av resultat och effekter.
- Statens stöd via Folkhälsoinstitutet (normering, utbildning och uppföljning) samt länsstyrelsernas stöd (utbildning, samverkan med kommuner och tillsyn över kommuner) ska vara utformat så att den leder till en effektiv lokal tillsyn som minskar tillgången till alkohol för barn och ungdomar. Polisen ska arbeta utifrån Folkhälsoinstitutets kriterier för god tillsyn.

Som framgår av Riksrevisionens bedömningsnormer ska styrningen vara inriktad så att det ska vara möjligt att uttala sig om effekter av och effektiviteten i statens stöd. Hur statens styrning utformats och genomförts påverkar, enligt Riksrevisionen, möjligheten att uppnå positiva effekter av stödet till det lokala alkoholförebyggande arbetet.

#### 5.3.1 *Länsstyrelsernas hantering av bidragen styr inte mot resultat och effekter*

Länsstyrelserna ställer i riktlinjerna till kommunerna krav på att kommunerna i sin ansökan och i sin slutrapportering ska resonera i termer av resultat och effekter. Länsstyrelserna uppger i intervjuerna att det är viktigt att kommunerna använder sig av evidensbaserade metoder.

Majoriteten av länsstyrelserna anger i sina riktlinjer inga krav alls på att evidensbaserade metoder ska användas. De slutrapporter som kommunerna lämnar innehåller i många fall stora brister. De eventuella resultat som redovisas är sällan underbyggda med fakta, resonemang om projektens effekter förs nästan inte alls och uppgifter huruvida verksamheten integrerats i kommunens ordinarie verksamhet saknas i en tredjedel av slutrapporterna. Många länsstyrelser villkorar den slutliga bidragsutbetalningen med att kommunerna först ska lämna en slutrapport. Det faktum att projekten fått den sista bidragsutbetalningen trots uppenbara brister i slutrapporterna talar för att länsstyrelserna i många fall inte bryr sig om hur projektens slutliga resultat redovisas.

### 5.3.2 *Verksamhetsbidragen till ideella organisationer är inte inriktade på resultat och effekter*

Den nationella alkoholpolitiska handlingsplanen och Socialstyrelsens regleringsbrev anger som mål för bidragen till ideella organisationer att de nationella organisationernas arbete ska stärka de lokala organisationernas arbete. Statsmakternas mål framgår inte av Socialstyrelsens riktlinjer för organisationernas ansökningar och inte heller i riktlinjerna för återrapportering.

Merparten av organisationerna genomför enbart delvis det de i sina ansökningar sagt att de ska genomföra. Hälften av de organisationer som får bidrag av Socialstyrelsen har, enligt Riksrevisionens bedömning, redovisat resultat som inte fullt ut är tillförlitliga. Det handlar bland annat om att påstådda resultat inte underbyggts med fakta. I allmänhet drabbas inte organisationerna av några konsekvenser. Socialstyrelsen fortsätter att betala ut bidrag år efter år med ungefär samma belopp till respektive organisation. I enstaka fall har Socialstyrelsen minskat bidragen marginellt till de organisationer som inte kunnat redovisa resultat. Socialstyrelsen har framfört till regeringen att effekterna av bidragen till organisationer i regel bör utvärderas av andra än organisationerna själva.

Riksrevisionens bedömning är att Socialstyrelsens bidragshantering inte har uppmuntrat organisationerna att tänka i termer av resultat och effekter. På Socialstyrelsen är man medveten om problemen och har påbörjat ett arbete för att förbättra mål- och resultatstyrningen i bidragshanteringen. Det arbetet bör innefatta såväl externa utvärderingar som att organisationerna själva också gör ansträngningar för att mäta sin verksamhet i termer av resultat och effekter.

### 5.3.3 *Plottrig bidragsgivning – små belopp från många avsändare*

Kommuner och ideella organisationer tar emot bidrag från flera håll för liknande typ av verksamhet. En och samma nykterhetsorganisation kan få bidrag för alkoholförebyggande projekt från Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet, eller från Folkhälsoinstitutet och Ungdomsstyrelsen om det är en ungdomsorganisation. Kommuner kan få bidrag från både länsstyrelsen och Folkhälsoinstitutet för alkoholförebyggande projekt. Socialstyrelsen, Ungdomsstyrelsen och Folkhälsoinstitutet har förvisso regelbundna kontakter för att stämma av vilka organisationer som får bidrag och till vad bidragen går. Riksrevisionens bedömning är att bidrag i vissa fall ges från flera håll för liknande verksamheter och att detta gör att bidragsgivningen blir svårare att överblicka och följa.



Bidragen ges under olika benämningar såsom bidrag, projektbidrag, verksamhetsbidrag och organisationsbidrag. Det kan förklara varför en och samma organisation kan få bidrag från flera olika statliga myndigheter. Skillnaderna mellan bidragstyperna är, enligt Riksrevisionens bedömning, dock inte särskilt tydliga.

Länsstyrelserna, som stått för merparten av bidragsgivningen till kommunerna, har stött 623 projekt med inriktning mot barn och ungdom under de senaste fyra åren. Drygt 70 procent av dessa projekt har beviljats stöd med mindre än 300 000 kronor. Tre fjärdedelar av projekten är kortare än två år. Folkhälsoinstitutet stöder också många projekt med relativt små belopp.

Mot bakgrund av de problem Riksrevisionen kunnat se när det gäller länsstyrelsernas uppföljning av projekten och avsaknaden av redovisade effekter kan frågan ställas om länsstyrelserna hanterar för många projekt i relation till vad de har möjlighet att följa upp. Mycket talar för att bidragen bör koncentreras till färre och större projekt för att förbättra effektiviteten i styrningen. Att bidragen koncentreras till större projekt behöver inte innebära att mindre kommuner inte får del av bidragen. En samverkan mellan flera mindre kommuner i ett och samma projekt är fullt möjlig.

#### 5.3.4 *Folkhälsoinstitutet har inte använt sig av tillgängliga medel för att stärka tillsynen*

Folkhälsoinstitutet ser det som sin uppgift att utöva tillsyn på övergripande och principiell nivå, genom uppföljningar av länsstyrelsernas tillsyn och stöd till länsstyrelserna, samt genom att producera allmänna råd såsom handböcker och vägledningar. Folkhälsoinstitutets sätt att arbeta med tillsynen medför högre krav på den regionala och lokala tillsynen, vilket innebär större krav på att Folkhälsoinstitutet bidrar till kompetensutveckling på den regionala och den lokala nivån. Det finns dock synpunkter på hur Folkhälsoinstitutet utövar sitt tillsynsansvar.

Länsstyrelser har påtalat bristande aktivitet och att Folkhälsoinstitutet misslyckats med att motivera varför det är viktigt med tillsyn över folkölsförsäljning. Folkhälsoinstitutet verkar inta en passiv roll gentemot länsstyrelserna i frågan om tillsynsbeslut. Enligt alkoholförordningen (1994:2046) ska länsstyrelserna lämna den information och det biträde som behövs för Folkhälsoinstitutets tillsyn. Länsstyrelserna lämnar in få tillsynsbeslut och Folkhälsoinstitutet gör inte heller något åt det. Dessa tillsynsbeslut bör, enligt Riksrevisionen, vara ett effektivt sätt för Folkhälsoinstitutet att bedöma läget och kvaliteten i tillsynen på den regionala nivån. Myndigheten har dock sedan hösten 2009 blivit mer

aktiva gentemot länsstyrelserna. Ett arbete har startats med att utveckla länsstyrelsernas tillsyn och skapa större enhetlighet genom tillsynsmallar, länsstyrelsemöten och nätverksträffar.

Kommunerna är missnöjda med Folkhälsoinstitutets tillsyn över serveringstillstånd och folkölsförsäljning då de anser att Folkhälsoinstitutet är frånvarande i tillsynsarbetet. Kommuner kritiserar även Folkhälsoinstitutet för att handböckerna inte uppdaterats.

Folkhälsoinstitutet har inget bemyndigande att utfärda föreskrifter som gäller tillsyn över serveringstillstånd och folkölsförsäljning. Folkhälsoinstitutet har varit sparsam med allmänna råd. Mot denna bakgrund är det, enligt Riksrevisionen, särskilt viktigt att Folkhälsoinstitutet utvecklar sitt arbete med allmänna råd och verkar för ökad kompetens i tillsynskedjan.

#### *5.3.5 Länsstyrelserna lägger ned lite resurser i relation till behov och önskemål*

Länsstyrelsernas tillsyn är central för att säkerställa att kommunerna följer sitt tillsynsansvar enligt alkohollagen. Nivån är i dag långt under den som är fastslagen i den första handlingsplanen och av Folkhälsoinstitutet. Riksrevisionens granskning av tillsynsbeslut visar att den lokala tillsynen i flertalet fall inte bedöms utifrån effektivitet. Länsstyrelsernas tillsynsplaner saknar oftast ett innehåll som gör det möjligt att uppfylla det syfte som regering och riksdag tänkt sig med tillsynsplanerna, nämligen att skapa en kontinuerlig dialog mellan länsstyrelse och kommun och stimulera kommunernas tillsynsverksamhet. Länsledningarna väljer ofta att lägga lite resurser på det tillsynsansvar länsstyrelserna har enligt alkohollagen – åtminstone i förhållande till de behov som finns ute i kommunerna.

Även om majoriteten av kommunerna är nöjda med det stöd de får av länsstyrelserna i tillsynsfrågor, upplever flera kommuner att stödet brister. Att det finns en efterfrågan på privata företag som ger råd som gäller tillsynen visar att kommunernas behov av stöd inte helt tillgodoses av länsstyrelserna och Folkhälsoinstitutet. Det går att ifrågasätta om alla länsstyrelser i dag har den kompetens och kunskap som förutsattes då länsstyrelsen blev regional tillsynsmyndighet.

#### *5.3.6 Tydligare kommunikationskedja behövs*

Det behövs en tydligare kommunikationskedja mellan den lokala, regionala och nationella nivån. Kommuner i Riksrevisionens intervjuer har i flera fall känt sig övergivna av Folkhälsoinstitutet som inte hjälpt kommunerna då

länsstyrelsen inte kunnat ge svar på frågor som länsstyrelserna borde ha kompetens att svara på. Folkhälsoinstitutet anser att rollkonflikten mellan att bedriva tillsyn inom ett område och samtidigt arbeta främjande inom samma område bäst hanteras genom att institutets tillsynsarbete utförs på en övergripande nivå. Den nationella tillsynen ska utföras med hjälp av bland annat allmänna råd samt uppföljning av och stöd till länsstyrelserna. De förväntningar kommunerna har på Folkhälsoinstitutet visar, enligt Riksrevisionen, att det finns en otydlighet kring hur Folkhälsoinstitutets roll i tillsynen ska uppfattas. Att kommunernas frågor fastnar hos länsstyrelsen framstår ha varit ett problem. Ansvar för att kedjan fungerar vilar på länsstyrelserna men kan även tydliggöras av Folkhälsoinstitutet.

### 5.3.7 *Utbildningsinsatser har utvecklat polisens del i tillsynen*

Polisens roll i tillsynsarbetet har fram tills nyligen varit otydlig. Utbildningen har klarlagt polisens arbete i den lokala tillsynen och polisen har förbättrat sina tillsynsinsatser. Det finns fortfarande län där arbetet brister och län där man inte kommit i gång med att utbilda polisen. Metoden Ansvarsfull alkoholserving har bidragit till att skapa en förebyggande attityd i arbetet och har skapat förutsättningar för ett ökat samarbete mellan kommun och polis. Det är dock fortfarande så att drygt 40 procent<sup>190</sup> av kommunerna inte har haft gemensam tillsyn med polisen, och i hälften av kommunerna har polisen inte gjort egen alkoholtillsyn. Detta visar att det finns utrymme för förbättringar när det gäller kommunernas och polisens samarbete i tillsynen.

### 5.3.8 *Informationsöverföringen från polisen brister*

Det finns problem som gäller informationslämnande mellan polisen och kommunerna. Inom vissa polismyndigheter finns inte någon utpekad ansvarig gentemot kommunerna för att hålla ihop och vidarebefordra information. Kommunerna upplever att de inte alltid får information och fler poliser anger att det finns problem med informationen till kommunerna. Ibland har det uppstått meningsskiljaktigheter mellan polis och kommun om vad som får lämnas ut, bland annat på grund av sekretess. Kommunen behöver relevant information, bland annat om ordningsproblem på kommunens serveringsställen, för att kunna utöva sitt tillsynsansvar enligt alkohollagen.

---

<sup>190</sup> Av dem som arbetade med Ansvarsfull alkoholserving 2008.

## 5.4 Den lokala problembilden har inte styrt insatserna

Merparten projekt som kommunerna bedrivit har inte använt sig av evidensbaserade metoder, och kommunerna har i regel inte kunnat redovisa resultat och effekter av sina genomförda satsningar. Ett skäl till att kommunerna har svårt att redovisa effekter och resultat är att de, enligt Riksrevisionens bedömning, i många fall är oklara över vilket problem som ska åtgärdas med hjälp av bidraget och hur stort problemet är. Kommunerna utgår inte från rådande förhållanden i kommunen när projektet sätts i gång. Det saknas därför ett kvantitativt eller kvalitativt "avstamp" att mäta projektets utfall ifrån.

Kommunernas problem med att orientera projekten mot resultat och effekter visas också i kommunernas alkoholpolitiska handlingsplaner. De återspeglar statens målsättningar, men statens målsättningar har i allmänhet inte konkretiserats utifrån förhållanden på lokal nivå.

Redovisningen av resultat och effekter brister på samma sätt för de ideella organisationerna som för kommunerna. Vare sig Riksrevisionens undersökning av återrapporeringen eller den uppföljning som Socialstyrelsen gjorde 2009 ger belägg för att organisationerna redovisar resultat och effekter av sin verksamhet. Statskontorets rapport från 2009 ger inte heller några sådana belägg.

### Oklart om den lokala tillsynen har skärpts

Regeringen, Folkhälsoinstitutet samt Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare har vid ett flertal tillfällen tidigare konstaterat problem med en bristande lokal tillsyn. Det ökar risken för att serveringspersonal och tillståndshavare säljer alkohol till berusade och minderåriga. Tillsynsnivån är fortfarande för låg i många kommuner, och Riksrevisionen ser att det bland länsstyrelser och kommuner finns en osäkerhet kring vad som egentligen menas med att skärpa tillsynen. Ungefär en tredjedel av kommunerna arbetade över huvud taget inte med åtgärder för att upprätthålla åldersgränser vid försäljning under åren 2007 och 2008.

## 5.5 Riksrevisionens rekommendationer

Det är positivt att alkoholkonsumtionen bland barn och unga har minskat. Riksrevisionens granskning visar dock att det i hög grad saknas belägg för att bidragen till lokala alkoholförebyggande insatser och statens stöd till tillsynen haft något att göra med den positiva utvecklingen.

Staten har haft högt ställda förväntningar på att den regionala och lokala nivån ska begränsa tillgång och efterfrågan på alkohol. Tillsynen skulle skärpas och förebyggande strategier utarbetas inom alla relevanta områden. Det är mot dessa förväntningar och de mål för alkoholpolitiken som har satts upp som granskningens resultat ska ställas.

### **Glapp mellan ambition och resurser**

Ett genomgående intryck är att de som ska utföra arbetet, länsstyrelserna och kommunerna upplever att de har lite resurser i förhållande till de ambitioner som riksdag och regering uttrycker i handlingsplanerna. Den "skärpta tillsynen" ska genomföras med hjälp av knappt tio årsarbetskrafter på samtliga länsstyrelser. I kommunerna är det regel att tillsynspersonalen har en delad tjänst som innebär att endast en mindre del av arbetstiden ägnas åt tillsyn.

Bemanningen för dem som ska hantera bidragen på länsstyrelserna och i kommunerna är även den blygsam. Projekten är för många i förhållande till bemanningen. Följden blir att genomförande och uppföljning blir lidande.

### **Det krävs fokusering**

Riksrevisionen bedömer att bättre styrning, riktlinjer och uppföljning har betydelse för att åstadkomma en bättre effekt av de statliga pengar som läggs på lokalt förebyggande arbete. En skärpning av dessa "traditionella" styrmedel räcker dock inte om kapaciteten fortsatt är densamma hos länsstyrelserna, i kommunerna och i de ideella organisationerna. Det krävs fokusering i alla led.

För att öka effektiviteten bör resurserna styras till det som är väsentligt, praktiskt genomförbart och som har visat sig ha effekt på alkoholkonsumtionen. Att koncentrera bidragsgivningen till färre projekt och att projekten använder sig av evidensbaserade metoder skulle höja effektiviteten. Bara de bästa projekten skulle väljas ut, varje enskilt projekt skulle få mer pengar och länsstyrelserna skulle få bättre förutsättningar att följa upp projekten.

### **Tillsyn ska vara regelbunden och återkommande**

Tillsyn som metod för att minska försäljning till minderåriga har visat sig kunna fungera om den är regelbundet återkommande och utförs i samband med andra åtgärder som till exempel i metoden Ansvarsfull alkoholservice. Även om folköl och konsumtion på serveringsställen inte är en stor del av ungdomarnas konsumtion finns det anledning att åtgärda bristerna i den regionala och lokala tillsynen när det gäller ungdomars tillgång till alkohol. Ett av statens mål med alkoholpolitiken är en alkoholfri uppväxt, vilket

innebär att det fortfarande finns behov av en verkningsfull tillsyn vad gäller folköl och försäljning till minderåriga på serveringsställen. Att ungdomarna upplever att det är lätt att få tag på folköl och att möjligheterna till att utföra provköp inte längre finns till hands, innebär även det att det är viktigt att fortsätta att arbeta med folkölstillsynen.

### 5.5.1 *Rekommendationer*

Riksrevisionen har funnit få belägg för att statens stöd till lokalt förebyggande arbete har påverkat barns och ungas alkoholkonsumtion. Det är svårt att koppla förebyggande insatser till förändringarna i alkoholkonsumtionen. Vidare har myndigheterna, kommunerna och de ideella organisationerna hanterat bidragen så att effekter är svåra att uppnå och att avläsa. Detsamma gäller myndigheternas och kommunernas hantering av tillsynen. Mot den bakgrunden går det att ifrågasätta om det är effektivt att staten fortsätter med sitt stöd till lokalt förebyggande arbete – i varje fall som stödet hittills inriktats, styrts och följts upp.

Den andra alkoholhandlingsplanen löper ut i slutet av 2010. Regeringen har i budgetpropositionen för 2011 föreslagit en fortsatt satsning på ANDT-området. Den närmare inriktningen kommer att presenteras i en samlad ANDT-strategi för perioden 2011–2015. I detta arbete bör regeringen beakta de positiva effekter som, enligt Riksrevisionen, går att uppnå genom förändringar i utformningen av det nuvarande stödet. Riksrevisionens rekommendationer utgår från att länsstyrelsernas, kommunernas och de ideella organisationernas kapacitet förblir oförändrad.

- Regeringen bör i ökad grad styra bidragsgivning och stöd till tillsyn mot det som visat sig ha effekt på ungas tillgång till och efterfrågan på alkohol.
- Regeringen bör renodla bidragsgivningen så att de myndigheter som beslutar om bidrag inte överlappar varandra. En mottagare bör inte få bidrag från flera myndigheter för liknande verksamhet.
- Länsstyrelserna bör koncentrera bidragen till färre, större och mer långsiktiga projekt.
- Socialstyrelsen och länsstyrelserna bör i sin bidragsgivning prioritera projekt och metoder som visat sig ge effekter. Myndigheterna bör tydligare inrikta uppföljningen mot bidragens resultat och effekter.
- Folkhälsoinstitutet bör bli mer tydligt, aktivt och konkret i sin tillsynsroll, och inrikta arbetet mot rådgivning samt kontroll av tillsynens effektivitet.
- Länsstyrelserna bör i ökad grad inrikta sin tillsyn på kontroll av effektivitet och stöd till kommunerna för att minska ungas tillgång till folköl och alkohol på serveringsställen.

# Referenser

## Lag och förordningar

Alkohollag (1994:1738)

Alkoholförordning (1994:2046)

Förordning (2009:267) om med instruktion för Statens folkhälsoinstitut

Förordning (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området

## Riksdagstryck

Prop. 1994/95:89 *Förslag till alkohollag*

Prop. 2000/01:97 *Vissa ändringar i alkohollagen*

Prop. 2000/01:20 *Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador*

Bet. 2000/01:SoU8 *Socialutskottets betänkande Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador*

Prop. 2005/06:30 *Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner*

Bet. 2005/06:SoU12 *Socialutskottets betänkande Nationell alkoholhandlingsplan*

Prop. 2009/10:125 *En ny alkohollag*

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Prop. 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010*

Bet. 2009/10:KrU7 *Kulturutskottets betänkande En politik för det civila samhället*

## **SOU**

SOU 2000:59 *Bestämmelser om alkoholdrycker*

SOU 2002:14 *Statlig tillsyn - Granskning på medborgarnas uppdrag*

SOU 2004:86 *Var går gränsen?*

SOU 2005:25 *Gränslös utmaning*

SOU 2009:22 *En ny alkohollag*

SOU 2009:29 *Fritid på egna villkor*

## **Folkhälsoinstitutet**

### **Tryckt material**

*Tillsyn över alkohol i lokalsamhället.* (2006) Nr 4 i Statens folkhälsoinstituts metodskrifter för lokalt arbete mot alkohol och narkotika.

*Uppföljning av den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador 2001- 2005– slutredovisning av regeringsuppdrag.* (2006)  
Rapport nr 2006:24

*Handbok i tillsyn.* (2007) Rapport nr 2007:06

*Ansvarsfull alkoholserving i krogmiljö – kostnader, besparingar och hälsovinster.*  
(2007) Rapport nr 2007:9

*Effekter av lokalt alkohol- och narkotikaförebyggande arbete - utvärdering av det förebyggande arbetet i sex försökskommuner.* (2008) Rapport nr 2008:16

*Årsredovisning 2008.* (2009) Rapport nr 2009:03

*Länsrapport 2008.* (2009) Rapport nr 2009:10

*Det drogförebyggande arbetet i Sverige 2008.* (2009) Rapport nr 2009:11

*Minskade skador av alkoholkonsumtion och ett narkotikafritt samhälle.*  
*Uppföljning av de nationella handlingsplanerna.* (2010) R 2010:08

*Redovisning av utvecklingsmedel inom ANDT-området år 2009.* (2010)  
Dnr 2008/475.



#### Webbplatser och PDF-filer

- Riktlinjer vid fördelning av ekonomiskt stöd inom ANDT-området.* (2009) [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.fhi.se/sv/Om-oss/Ekonomiskt-stod/Riktlinjer-vid-fordelning-av-ekonomiskt-stod-inom-ANDT-området/> Hämtat 2010-09-13
- Om metoden.* (2009) [elektronisk] Tillgänglig: <http://fhi.se/sv/Metoder/Halsoframjande-och-forebyggande-metoder/Ansvarsfull-alkoholservering/Om-metoden/> Hämtat 2010-09-13
- Barns och ungdomars hälsa - metoder och verktyg.* (2009) [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.fhi.se/sv/Metoder/Halsoframjande-och-forebyggande-metoder/Barns-och-ungdomars-halsa/> Hämtat 2010-09-13
- Handbok Alkohollagen.* (2009) [pdf] Tillgänglig: <http://www.fhi.se/PageFiles/8077/Handbok-Alkohollagen2.pdf> Hämtat 2010-08-26
- Länssamordnare.* (2010) [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.fhi.se/sv/Vart-uppdrag/Alkohol-narkotika-dopning-och-tobak-ANDT/Lans--och-kommunsamordning/Samordning/Lanssamordnare/> Hämtat 2010-09-09
- Samsyn om kunskapsläget för program för att förebygga psykisk ohälsa hos barn* (2010) Pressmeddelande 2010-06-23. [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.fhi.se/Aktuellt/Nyheter/Samsyn-om-kunskapslaget-for-program-for-att-forebygga-psykisk-ohalsa-hos-barn-/> Hämtat 2010-09-13
- Länsrapport 2009 – ett urval figurer och tabeller.* (2010) [pdf] Tillgänglig: <http://www.fhi.se/Documents/Statistik-uppfoljning/ANTD/Lansrapport-2009-webb.pdf> Hämtat 2010-07-09
- Länsrapport 2009 - tabeller.* (2010) [pdf] Tillgänglig: [http://www.fhi.se/Documents/Statistik-uppfoljning/ANTD/Tabeller\\_till\\_hemsidan\\_20100823.pdf](http://www.fhi.se/Documents/Statistik-uppfoljning/ANTD/Tabeller_till_hemsidan_20100823.pdf) Hämtat 2010-09-06

## Övriga myndigheter

### Brå

*Brott på sommaren*. Brå (Brottsförebyggande rådet) (2010) Pressmeddelande 2010-07-02 [elektronisk] Tillgänglig: [http://www.bra.se/extra/news/?module\\_instance=7&id=433](http://www.bra.se/extra/news/?module_instance=7&id=433) Hämtat 2010-09-09

### CAN

*Drogutvecklingen i Sverige 2005*. CAN (Centralförbundet för alkohol – och narkotikaupplysning) (2005) Rapport nr 91

*Skolelevers drogvanor 2008*. CAN (2008) R 114

*Drogutvecklingen i Sverige 2009*. CAN (2009) Rapport nr 117

*Skolelevers drogvanor 2009*. CAN (2009) Rapport nr 118

*Frågor och svar om alkohol*. CAN (2010) [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.can.se/sa/node.asp?node=2642> Hämtat 2010-09-07

### JO

*Justitieombudsmannen*, beslut dnr. 2972-2009

### Riksrevisionen

*Omlokalisering av myndigheter*. Riksrevisionen (2009) Rapport nr 30

### SBU

*Program för att förebygga psykisk ohälsa hos barn – en systematisk litteraturoversikt*. SBU (Statens beredning för medicinsk utvärdering) (2010) Rapport nr 202

### Socialstyrelsen

*Hur frivilligorganisationer inom det sociala området använt statsbidrag under verksamhetsåret 2008*. (2009) 2009-126-207

*Fördelning av medel till alkohol- och narkotikaförebyggande åtgärder, år 2008. Uppföljning av länsstyrelsernas medelsfördelning*. (2009) 2009-126-74

*Användningen av statsbidraget till vissa organisationer inom det sociala området år 2009*. (2010) 2010-6-36

*Community Parent Education (COPE)* (2010) [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/insatser/barnochfamilj/cope> Hämtat 2010-09-09

*Samordnad tillsyn för god hälsa, vård och omsorg*. (2010) [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.socialstyrelsen.se/tillsyn/omtillsyn/samordnad-tillsyn-av-var-do-och-omsorg> Hämtat 2010-09-09

**Skatteverket**

*Skatter i Sverige 2009, Skattestatistisk årsbok.* Skatteverket (2009)

SKV 152 utgåva 12

**SoRAD**

*Koll på krogen – kommunala alkoholhandläggares arbetssituation.* SoRAD.  
(Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning) (2006)  
Forskningsrapport nr 31.

*Till vilket pris? Om alkoholens kostnader och hälsoeffekter i Sverige 2002.*  
SoRAD (2006) Forskningsrapport nr 37

*Tal om alkohol 2008.* SoRAD (2009) Forskningsrapport nr 54

**Statskontoret**

*Bidrag till ideella organisationer på det sociala området.* Statskontoret (2009)  
Rapport nr 2009:16

**Tullverket**

*2009 i siffror.* Tullverket (2009) [pdf] Tillgänglig: [http://www.tullverket.se/download/18.62106b4d127b38a08ee80003192/2009\\_i\\_siffror.pdf](http://www.tullverket.se/download/18.62106b4d127b38a08ee80003192/2009_i_siffror.pdf)  
Hämtat 2010-09-09

**Ungdomsstyrelsen**

*Statsbidraget – så funkar det. Vägledning om statsbidrag till ungdomsorganisationer.* (2010) [pdf] Tillgänglig: [http://www2.ungdomsstyrelsen.se/butiksadmin/showDoc/4028e595128e76a501128ec12ba00004/Sa\\_funkar\\_det2010.pdf](http://www2.ungdomsstyrelsen.se/butiksadmin/showDoc/4028e595128e76a501128ec12ba00004/Sa_funkar_det2010.pdf) Hämtat 2010-09-13

*227 miljoner kronor till 93 ungdomsorganisationer – nu får ännu fler unga ta del av stödet.* (2010) Pressmeddelande, 2010-01-21. [elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.ungdomsstyrelsen.se/art/1,2072,8144,00.html>  
Hämtat 2010-09-13

**Örebro universitet**

*Med kraft och vilja 2008 – forskning om Socialstyrelsens stöd till frivilligorganisationers alkohol- och drogförebyggande arbete.* Örebro universitet, Hälsoakademin, Forskarteamet för utvärdering av frivilligorganisationers alkohol- och drogförebyggande arbete (FUFAD) (2009)

### Vetenskapliga artiklar

- Diekstra RFW. (2008) Effectiveness of school-based social and emotional education programmes worldwide. Social and emotional education: An international analysis. Santander, Spain: Fundacion Marcelino Botin. S. 255-312.
- Grube, J. W. (1997). Preventing sales of alcohol to minors: Results from a community trial. *Addiction*, 92(Supplement 2), s. 251–260.
- Jeffs B.W. & Saunders, W.M. (1983) Minimizing Alcohol Related Offences by Enforcement of the Existing Licensing Legislation. *British Journal of Addiction*, 78, s. 67-77.
- Koning et al. (2009) Preventing heavy alcohol use in adolescents (PAS): cluster randomized trial of a parent and student intervention offered separately and simultaneously. *Addiction*. 104, 10, s. 1669-1678.
- Matthews, S.K. & Agnew, R. (2008) Extending Deterrence Theory: Do Delinquent Peers Condition the Offending? Relationship between Perceptions of Getting Caught and Offending. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 45, s. 91-118.
- McKnight, A.J. & Streff, F.M. (1994) The effect of enforcement upon service of alcohol to intoxicated patrons of bars and restaurants. *Accident Analysis and Prevention*. 26( 1) s. 79-88.
- Wagenaar, A.C., Toomey, T.L. & Erickson D.J. (2005) Preventing youth access to alcohol: outcomes from a multi-community time-series trial. *Addiction*, 100, s. 335–345.
- Wallin, E., Norström, T., & Andréasson, S. (2003) Alcohol Prevention Targeting Licensed Premises: A Study of Effects on Violence. *Journal of Studies on Alcohol*, 64, s. 270-277.

### Böcker

- Andréasson, S., Göransson, B., Lindberg, J., Nycander, S., Romanus, G., & Westerholm, B. (2001). *Kris i alkoholfrågan*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg
- Plant, M., Single, E., & Stockwell, T. (1997) *Alcohol: Minimising the harm: what works?* New York: Free Association Books Ltd.
- Johansson, L. (2008) *Staten, supen och systemet: svensk alkoholpolitik och alkoholkultur 1855-2005*. Stehag: Brutus Östlings bokförlag Symposion

## Övrigt

- Anderson, P. & Baumberg, B. (2006) *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective* London: Institute of Alcohol Studies
- Statistics in focus 90/2007*. Eurostat (2007) [pdf] Tillgänglig: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-07-090/EN/KS-SF-07-090-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-090/EN/KS-SF-07-090-EN.PDF) Hämtat 2010-09-09
- Johnson, A. (2006) *Miljarder! Alkoholens samhällsekonomiska kostnader – en jämförelse av två studier*. Stockholm: Bergs Grafiska
- Polisen ska bli bättre på tillsyn*. Restauratören (2009) [elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.restauratoren.se/zino.aspx?articleID=15232>  
Hämtat 2010-03-10
- Folkölskampanjen i Vasastan - En intervention riktad till livsmedelshandlare och föräldrar med syfte att begränsa tillgängligheten till folköl för ungdomar*. STAD (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem) (2000) Rapport nr 11
- En stor stark tack!* STAD (2001) Rapport nr 16
- Åldersgränskampanj i Stockholms kommun april 2003 - En studie av effekter på alkoholserving på krogen till ungdomar i Skärholmens polisdistrikt*. STAD (2003) Rapport nr 24
- En stor stark tack!* STAD (2007) Rapport nr 31
- Ansvarsfull alkoholserving och liknande metoder - utbredning och metodefterlevnad*. STAD (2009) Rapport nr 38
- Ansvarsfull alkoholserving och liknande metoder - utbredning och metodefterlevnad 2007 och 2008*. STAD (2009) Rapport nr 41



# Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens rapporter finns tillgängliga på [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder
- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning

- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott.  
Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter
- 2009:31 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning
- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar.  
En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se