



# Riksrevisionens styrelses redogörelse om statliga stöd i alkoholpolitiken

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur effektivt statens stöd till lokala alkoholförebyggande åtgärder är. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?* (RiR 2010:21).

Riksdagen har i samband med besluten om alkoholpolitiska handlingsplaner betonat att barn och ungdomar är den viktigaste målgruppen för förebyggande alkoholpolitiska insatser. Enligt riksdagens beslut ska arbetet riktat till barn och ungdomar innehålla insatser för att minska tillgängligheten till alkohol och för att minska efterfrågan på alkohol. Stora anslag har under åren tillförts verksamheten.

Riksrevisionen noterar i granskningen att alkoholkonsumtionen bland barn och ungdomar har minskat under senare år men framhåller samtidigt att granskningen inte ger något underlag för att hävda att satsningen på den bidragsstödda verksamheten till kommuner och ideella organisationer bidragit till minskningen. Enligt Riksrevisionen framstår det inte heller som troligt att de statliga myndigheternas tillsyn påverkar barns och ungdomars tillgång till alkohol eller deras alkoholkonsumtion. Riksrevisionen ifrågasätter därför 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.

Styrelsen anser att resultatet av Riksrevisionens granskning är oroande. Stödet till att förebygga och minska barns och ungdomars alkoholkonsumtion har varit en prioriterad verksamhet för riksdagen och regeringen under en lång tid och det är därför av stor vikt att effekterna av stödet kan följas upp och utvärderas. Det är väsentligt att de resurser som riksdagen och regeringen tillför en verksamhet utnyttjas optimalt och att det är möjligt att i efterhand bedöma vilka effekter de får. Styrelsen förutsätter att de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i rapporten tas till vara av regeringen i det fortsatta arbetet med att effektivisera statens stöd för att förebygga barns och ungdomars alkoholkonsumtion samt att riksdagen kontinuerligt hålls informerad om utvecklingen inom området.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning .....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Inledning.....	4
Riksrevisionens granskningsfrågor.....	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser .....	6
En del positiva resultat .....	6
Tveksamt om statens insatser har haft effekter på drickandet .....	7
Ineffektiv statlig styrning.....	9
Den lokala problembilden har inte styrt insatserna.....	13
Riksrevisionens rekommendationer.....	13
Rekommendationer.....	14
Styrelsens överväganden .....	16

## Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 8 december 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Emma Henriksson*

*Mats Midsander*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Henriksson (KD), Tommy Waidelich (S), Helena Hillar Rosenqvist (MP), Eva Flyborg (FP), Anders W Jonsson (C), Eva Thalén Finné (M), Carina Adolfsson Elgestam (S), Maria Plass (M), Margareta Sandstedt (SD), Marie Engström (V) och Mats Gerdau (M).

## Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat hur effektivt statens stöd till lokala alkoholförebyggande åtgärder är. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?* (RiR 2010:21). Rapporten har beslutats av riksrevisor Gudrun Antemar och den publicerades den 1 november 2010.

### Inledning

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) för att nå det övergripande alkoholpolitiska målet att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.<sup>1</sup> Målet ska nås genom att minska den totala alkoholkonsumtionen och genom att minska skadligt dryckesbeteende. Genom handlingsplanerna gavs kommunerna ett ökat ansvar för det alkoholförebyggande arbetet.

Sedan år 2001 har staten delat ut ungefär 1,4 miljarder kronor för lokalt förebyggande arbete, merparten, drygt 900 miljoner kronor, har riktats till barn och ungdom. 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 tillgängligheten till alkohol och insatser för att minska efterfrågan på alkohol.

Efter tio år och två handlingsplaner med tyngdpunkt i 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. Även vuxna dricker mindre i dag. Frågan är dock om denna positiva utveckling beror på statens stöd till förebyggande arbete.

Hösten 2007 inrättade regeringen en samordningsfunktion i Regeringskansliet, ett särskilt ANTD-sekretariat (Alkohol, Narkotika, Tobak och Doping) som har ett samordningsansvar bl.a. 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.

Statens folkhälsoinstitut (hädanefter benämnt Folkhälsoinstitutet) stöder de lokala aktörerna med kunskapsförmedling, bidragsgivning och tillsyn. Folkhälsoinstitutet stöder och driver också på utbyggnaden av en regional och lokal infrastruktur för alkoholförebyggande arbete. Socialstyrelsen och Ung-

<sup>1</sup> Prop. 2000/01:20, bet. 2000/01: SoU8, prop.2005/06:30, bet.2005/06:SoU12.

domsstyrelsen stöder det lokala förebyggande arbetet med bidrag. Länsstyrelserna fördelar bidrag, 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 bl.a. med statliga pengar och styrs av ett statligt regelverk. Kommunerna och polisen har tillsynsansvar över serveringstillstånd och försäljning av folköl.

### **Riksrevisionens granskningsfrågor**

Granskningens syfte har varit att fastställa om den ökade inriktningen av svensk alkoholpolitik mot lokalt förebyggande arbete som påbörjades år 2001 varit effektivt 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 att 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?

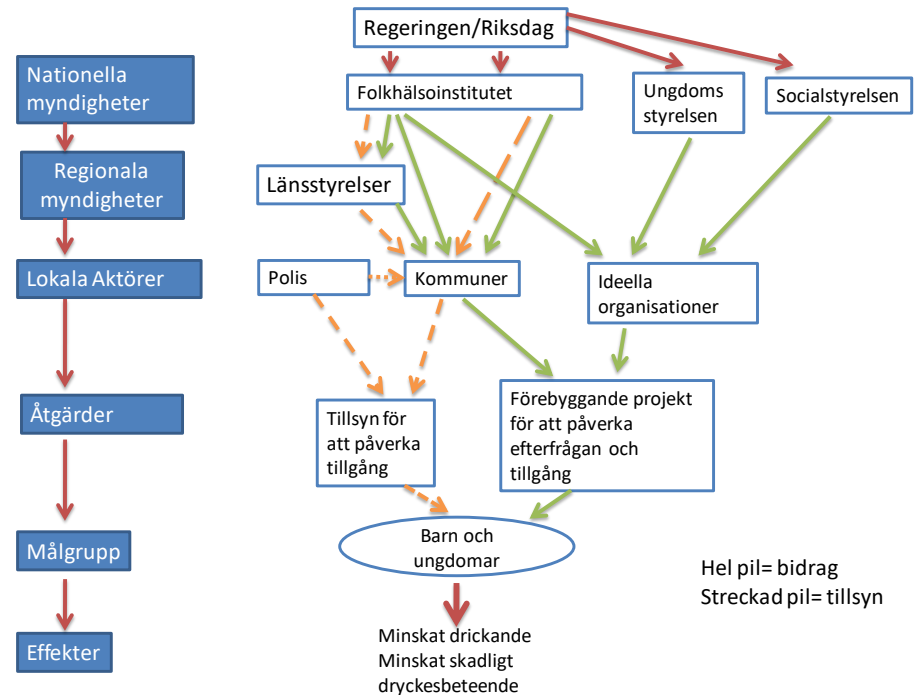
### *Genomförandet av granskningen*

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.

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, t.ex. 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.

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



## Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

### 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 bl.a. 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.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att de nationella alkoholhandlingsplanerna har fått genomslag i kommunernas arbete. De nationella alko-

holhandlingsplanerna 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. Granskningen visar att de kommunala alkoholsamordnarna som arbetar med de bidragsstödda alkoholförebyggande verksamheterna i flertalet fall är nöjda med länsstyrelsernas och Folkhälsoinstitutets stöd. Länsamordningen bidrar till en länsövergripande struktur och en organisatorisk ram för det alkoholförebyggande arbetet. Granskningen visar också att 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.

Granskningen visar därtill att 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.

När det gäller stödet till ideella organisationer visar granskningen att drygt 90 procent av organisationerna har helt eller delvis genomfört den verksamhet de fått bidrag för. Riksrevisionen finner också att verksamheterna ligger i linje med statens handlingsplaner.

Den metod ”Ansvarsfull alkoholserving” som Folkhälsoinstitutet och länsstyrelserna sedan några år sprider för att minska restaurangrelaterat våld har enligt Riksrevisionen 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.

En annan iakttagelse Riksrevisionen gör i granskningen är att polisen genom utbildning har ökat sina kunskaper om tillsyn och att polisens roll i tillsynsarbetet har definierats.

### **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 enligt Riksrevisionen 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.

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

Riksrevisionen har i granskningen funnit 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.

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

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

Riksrevisionen noterar att 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 tag på alkohol från andra håll än där tillsynen kan påverka.

Inom de områden där tillsynen kan fungera finns det enligt Riksrevisionen ändå vissa brister. 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.

### **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 det leder till en effektiv lokal tillsyn som minskar tillgången till alkohol för barn och ungdomar. Polisen ska arbeta utifrån Folkhälsoinstitutets kriterier för god tillsyn.

Enligt bedömningsnormerna i granskningen 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.

#### *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. Majoriteten av länsstyrelserna anger i sina riktlinjer inga krav alls på att evidensbaserade metoder ska användas. Granskningen visar att de slutrapporter som kommunerna lämnar i många fall innehåller 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.

#### *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 organisat-

ionernas 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 bl.a. om att påstådda resultat inte underbyggs 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 bidragshandling 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 bidragshandlingen. Det arbetet bör enligt Riksrevisionen innefatta såväl externa utvärderingar som att organisationerna själva också gör ansträngningar för att mäta sin verksamhet i termer av resultat och effekter.

#### *Bidragsgivningen omfattar 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.

Riksrevisionen konstaterar att Socialstyrelsen, Ungdomsstyrelsen och Folkhälsoinstitutet har 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 enligt Riksrevisionen 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 ställer Riksrevisionen frågan om länsstyrelserna hanterat för många projekt i

relation till vad de har möjlighet att följa upp. Enligt Riksrevisionen talar mycket för att bidragen bör koncentreras till färre och större projekt för att förbättra effektiviteten i styrningen.

*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 enligt Riksrevisionen 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.

Granskningen visar dock att det finns 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 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.

Enligt Riksrevisionen väljer länsledningarna 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.

#### *Tydligare kommunikationskedja behövs*

Det behövs enligt Riksrevisionen en tydligare kommunikationskedja mellan den lokala, regionala och nationella nivån. Granskningen visar att kommuner i flera fall har 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 bl.a. 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. Ansvar för att kedjan fungerar vilar enligt Riksrevisionen på länsstyrelserna men kan även tydliggöras av Folkhälsoinstitutet.

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

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att polisens roll i tillsynsarbetet fram tills nyligen har 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 alkoholservice 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 av kommunerna inte har haft en gemensam tillsyn med polisen, och i hälften av kommunerna har polisen inte gjort en egen alkoholtillsyn. Detta visar enligt Riksrevisionen att det finns utrymme för förbättringar när det gäller kommunernas och polisens samarbete i tillsynen.

#### *Informationsöverföringen från polisen brister*

Granskningen visar vidare att 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. Riks-

revisionen anser att kommunen behöver relevant information, bl.a. om ordningsproblem på kommunens serveringsställen, för att kunna utöva sitt tillsynsansvar enligt alkohollagen.

### **Den lokala problembilden har inte styrt insatserna**

Granskningen visar att kommunerna i merparten av de projekt som bedrivits inte har använt sig av evidensbaserade metoder, och kommunerna har i regel inte kunnat redovisa resultat och effekter av sina genomförda satsningar. Redovisningen av resultat och effekter brister på samma sätt för de ideella organisationerna som för kommunerna. Vare sig Riksrevisionens undersökning av återrapporteringen 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 enligt Riksrevisionen 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. Granskningen visar att ungefär en tredjedel av kommunerna över huvud taget inte arbetade med åtgärder för att upprätthålla åldersgränser vid försäljning under åren 2007 och 2008.

## **Riksrevisionens rekommendationer**

Riksrevisionen noterar det positiva med 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 enligt Riksrevisionen 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 från granskningen är enligt Riksrevisionen 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 enligt Riksrevisionen 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 enligt Riksrevisionen visat sig kunna fungera om den är regelbundet återkommande och utförs i samband med andra åtgärder som t.ex. i metoden Ansvarsfull alkoholserving. 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.

### **Rekommendationer**

Riksrevisionen har funnit få belegg 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.

## Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?* (RiR 2010:21) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning till detta anföra följande.

Riksdagen har i samband med besluten om alkoholpolitiska handlingsplaner betonat att barn och ungdomar är den viktigaste målgruppen för förebyggande alkoholpolitiska insatser. Enligt riksdagens beslut ska arbete riktat till barn och ungdomar innehålla insatser för att minska tillgängligheten till alkohol och för att minska efterfrågan på alkohol. Stora anslag har under åren tillförts verksamheten.

Riksrevisionen konstaterar att alkoholkonsumtionen bland barn och ungdomar har minskat under senare år men framhåller samtidigt att granskningen inte ger något underlag för att hävda att satsningen på den bidragsstödda verksamheten till kommuner och ideella organisationer bidragit till minskningen. Riksrevisionen anger också att det inte framstår som troligt att de statliga myndigheternas tillsyn inom området påverkar barns och ungdomars tillgång till alkohol eller deras alkoholkonsumtion. Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i granskningen ifrågasätter Riksrevisionen 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.

Styrelsen anser att resultatet av granskningen är oroande. Stödet till att förebygga och minska barns och ungdomars alkoholkonsumtion har varit en prioriterad verksamhet för riksdagen och regeringen under en lång tid och det är därför av stor vikt att effekterna av stödet kan utvärderas. Det faktum att alkoholkonsumtionen för såväl vuxna som barn har minskat är visserligen glädjande men det förändrar inte nödvändigheten av att effekterna av det statliga stödet kan följas upp. Det är enligt styrelsen väsentligt att de resurser som riksdagen och regeringen tillför en verksamhet utnyttjas optimalt och att det i efterhand går att bedöma vilka effekter som dessa får.

Styrelsen noterar att regeringen avser att besluta om en proposition med förslag till en gemensam och samlad strategi för det s.k. ANDT-området. Enligt uppgift överlämnas propositionen till riksdagen i slutet av december. Mot den bakgrunden blir Riksrevisionens rapport än mer intressant för riksdagen att ta del av. Styrelsen förutsätter att de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i rapporten, om de inte har beaktats i den kommande propositionen, tas till vara av regeringen i det fortsatta arbetet med att effektivisera statens stöd för att förebygga barns och ungdomars alkoholkonsumtion. Styrelsen förutsätter också att riksdagen kontinuerligt kommer att hållas informerad om utvecklingen inom området.