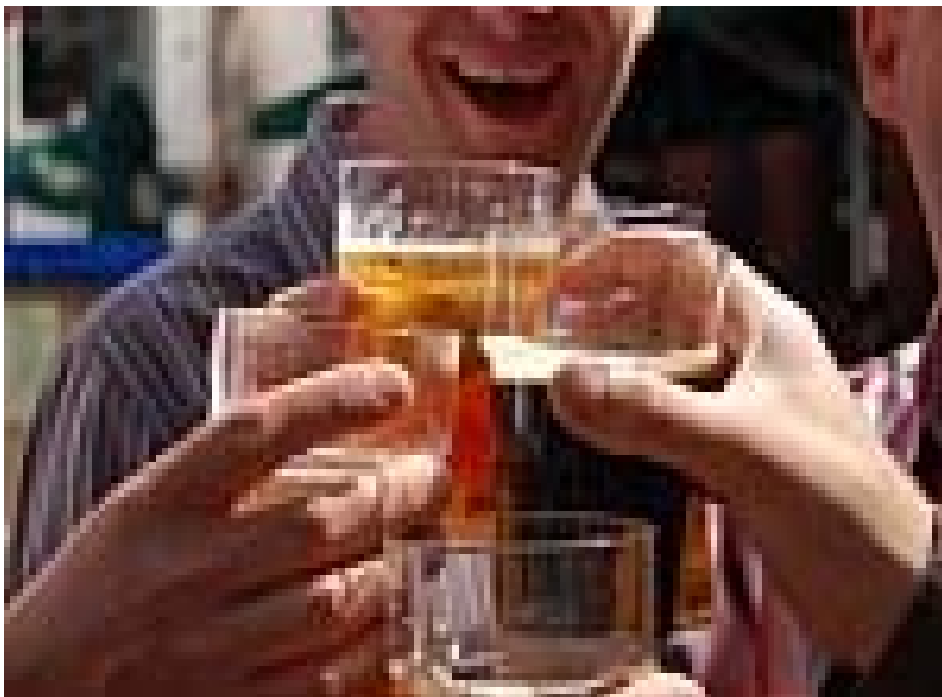




Ansvarsfull alkoholserving i Södermanlands län

Uppföljning av arbetsmetoden åren 2006-2010



Projektarbete på Länsstyrelsen i Södermanlands län okt 2010 – feb 2011

Förord

Sedan 2006 har Länsstyrelsen i Södermanlands län, liksom övriga länsstyrelser i landet, på regeringens uppdrag arbetat med att sprida arbetsmetoden *Ansvarsfull alkoholserving* till kommunerna i länet. Syftet med arbetsmetoden är bl.a. att förebygga och minska alkoholrelaterat våld och skador i krogmiljö genom att förebygga/minska alkoholserving till berusade och underåriga gäster. Metoden är vetenskapligt beprövad och uppbyggd på samverkan mellan krögare, polis och tillsynspersonal i kommunerna och på länsstyrelsen. Förutom samverkan består metoden av utbildning av krögare och serveringspersonal samt förstärkt tillsyn från tillsynsmyndigheterna. Metoden minskar våldsbrottslighet och har i en hälsoekonomisk studie visat på samhällsbesparingar på hela 1:39 (för varje satsad krona sparade man 39 kronor).

Sedan årsskiftet gäller en till stora delar ny alkohollag och regeringen har också presenterat en ny handlingsplan (strategi) för arbetet på bl.a. alkoholområdet. Länsstyrelsernas uppdrag kring arbetet med Ansvarsfull alkoholserving är omformulerat. Troligen finns i fortsättningen inte heller några statliga anslag för länsstyrelsernas spridningsarbete. Länsstyrelsernas uppdrag kan nu sägas gå in i en ny fas.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har därför gjort en uppföljning av om, och hur, arbetsmetoden hittills integrerats i det reguljära arbetet. I denna rapport kommer vi sålunda att diskutera frågor vad gäller metodens integrering hos berörda parter.

Det är Länsstyrelsens ambition att göra om studien om något/ några år för att se hur ny lagstiftning, ny nationell handlingsplan och delvis omformulerat uppdrag påverkat integreringen och arbetet med Ansvarsfull alkoholserving.

Länsstyrelsens projektledare för Ansvarsfull alkoholserving var under perioden april 2006 - maj 2008 Åke Jansson och under perioden maj 2008-december 2010 Hans-Ove Eriksson.

Rapporten har tagits fram inom ramen för Arbetsförmedlingens s.k. LYFT-insatser. Arbetet har bedrivits under perioden oktober 2010 – februari 2011. Projektledare och författare har varit Carina Ohlsson. Hon har utfört huvuddelen av arbetet i dialog med Länsstyrelsens alkoholhandläggare, projektledaren för Ansvarsfull alkoholserving och funktionschefen.

Projektledaren har deltagit i det dagliga arbetet på funktionen och också deltagit på två av de möten som länets kommunala alkoholhandläggare och representanter för Valfärdsfunktionen har regelbundet ungefär fem gånger per år (nätverket alk-D). Vid ett sådant möte i december 2010 diskuterades bl.a. utkast till innehåll i denna rapport. De kommentarer som finns i rapportens avslutande kapitel svarar funktionschefen för.

Länsstyrelsen, mars 2011

Mikael Bentzer, chef på Valfärdsfunktionen

Innehållsförteckning

Sid

Förord	2
Sammanfattning	4
Syfte med rapporten	5
Metod	5
Bakgrund	5
Några av delmålen för att nå de övergripande målen i metoden har varit att:	6
Arbetsmetoden fungerar och ger stora besparingar för samhället	6
Regeringens direktiv till berörda parter	7
Länsstyrelsens uppdrag är nu omformulerat	7
Ny alkohollag kräver mer tillsyn	8
Riksrevisionens granskning	8
Regeringens proposition 2010/11:47	9
Enkätsvaren från de kommunala alkoholhandläggarna	10
Enkätsvaren från krögarna	12
Enkätsvaren från poliser	13
Analys och kommentarer	15
Referenslista	21

Bilaga: enkäter till kommunala alkoholhandläggare, krögare och poliser

Sammanfattning

Under åren 2006-2010 har länsstyrelserna haft regeringens uppdrag att sprida arbetsmetoden *Ansvarsfull alkoholserving* till kommunerna. Målet har för Länsstyrelsen i Södermanlands län varit att samtliga nio kommuner i länet ska ha påbörjat sitt arbete med metoden vid projekttidens slut. De kommuner som har påbörjat arbetet med metoden ska också på sikt införliva metoden i sin ordinarie verksamhet. Dessutom ska det finnas ett fungerande nätverk där kommuner, krogbransch, polismyndighet och Länsstyrelsen ingår.

Arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving består av tre huvuddelar; samverkan, utbildning och tillsyn. Det främsta målet med arbetsmetoden är att minska våldsbrott och skador relaterade till alkoholkonsumtion på restaurang.

I denna uppföljning har länets kommunala alkoholhandläggare, ett antal krögare och några berörda representanter för länets polismyndighet intervjuats. De har också fått svara på en enkät.

Resultatet av enkäterna och intervjuerna med de *kommunala alkoholhandläggarna* visar på att projektet Ansvarsfull alkoholserving under de fem åren främjat samarbetet med berörda parter inom länet. Man framhåller också att den omfattande utbildningen av krögare och serveringspersonal har varit en viktig framgångsfaktor. De flesta anser också att arbetsmetoden numera är integrerad i det ordinarie arbetet. En nackdel som framförs är att man inte längre har någon möjlighet att bedriva berusnings- eller ungdomsstudier (provköp) för att få en överblick över läget vad gäller träffsäkerheten för reglerna kring ordning och nykterhet samt åldergränsen¹.

De *krögare* som svarat på enkäten/intervjuats anser också att metodens utbildningsdel är den största förtjänsten med projektet. Majoriteten av krögarna svarar att metoden påverkat deras arbetssätt på restaurangen, t.ex. att man fått bättre kontroll på ordning och nykterhet. Majoriteten av krögarna anser också att samarbetet med övriga parter fungerar bra, men har också framhållit att de gärna ser en utökad dialog med övriga parter, främst med de kommunala alkoholhandläggarna. De flesta krögare ställer sig positiva till att medverka i en eventuell referensgrupp för det fortsatta arbetet.

Poliserna som besvarat enkäten framhåller att kunskapen om alkohollagen och polisens tillsynsuppdrag har ökat inom polisen i och med arbetet med projektet Ansvarsfull alkoholserving. Man framhåller också att man numera gör betydligt fler tillsynsbesök i krogmiljöerna. Tre av de fem poliser som besvarat frågeenkäten i studien anser att de krogrelaterade våldsbrotten har minskat i och med arbetet med Ansvarsfull alkoholserving (tillsammans med andra metoder). Även poliserna tycker att samarbetet med övriga inblandade i projektet fungerar bra och framhåller särskilt att den årliga gemensamma erfarenhetskonferensen har varit bra och borgar för fortsatt samarbete och samsyn i bl.a. tillsynsarbetet.

Sammanfattningsvis har arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving mottagits positivt av berörda samarbetspartners i länet. Dessa anser också att den haft en positiv inverkan bl.a. vad gäller samarbete och förståelse för lagens regler. Krögarna anser att arbetsmetoden haft betydelse för deras arbetssätt på krogen. De flesta kommunala alkoholhandläggarna anser att projektet och metoden numera är väl integrerad och inarbetad i ordinarie verksamhet. En utvecklingspotential finns kring samarbetet mellan myndigheter och bransch, något som krögarna efterlyst (t.ex. genom bildande av en lokal referensgrupp). En fortsatt satsning på utbildnings- och tillsynsaktiviteter bedöms vara viktiga framgångsfaktorer för det fortsatta arbetet.

¹ Angående provköp se s 10.

Syfte med rapporten

Det övergripande syftet med denna uppföljning har varit att ta reda på hur arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving har uppfattats i länets kommuner och i vilken mån den är integrerad i den ordinarie verksamheten i kommunerna och hos övriga berörda yrkesgrupper.

Metod

Underlaget till uppföljningen baseras till största delen på enkätfrågor som skickats till berörda parter i länet; polis, kommunala alkoholhandläggare samt krögare. Samtliga kommunala handläggare i länet har besvarat enkäten. De poliser som deltagit i studien ingår alla i initieringsgruppen² kring Ansvarsfull alkoholserving och är utspridda i länets kommuner (5 poliser har besvarat enkäten). 24 slumpvis utvalda krögare fick enkäterna skickade till sig och av dessa var det 12 som besvarade den. Uppdraget genomfördes som en kvalitativ studie med ett relativt litet urval. Uppföljningen kan således inte göra anspråk på att vara vetenskapligt underbyggd. Den ger ändå en fingervisning om hur arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving har uppfattats i länet. Vi kan även göra en analys av vilka erfarenheter de olika yrkesgrupperna har av metoden samt försöka bedöma i vilken grad den är integrerad i den ordinarie verksamheten.

Bakgrund

Restaurangkulturen är viktig för allmänhetens attityder och hållning när det gäller alkoholvanor. Inte minst gäller det gruppen unga vuxna (18-24 år). I restaurangmiljöer etableras och förstärks dryckesmönster. Det finns ofta ett gruppträck i bilden och risk finns att konsumtionen hos individen därför blir högre än planerat.

Antalet restauranger med serveringstillstånd har de senaste decennierna ökat kraftigt³ och därmed har också alkoholkonsumtionen totalt på restaurangerna ökat vilket för med sig en ökad risk för våld och skador. Forskning visar ett starkt samband mellan alkoholkonsumtion och våld och ett av huvudmålen i svensk alkoholpolitik är att begränsa alkoholens skadeverkningar. Därför är det viktigt att framhålla att den svenska restaurangnäringen har en viktig roll att spela när det gäller att skapa förståelse för ett ansvarsfullt bruk av alkoholdrycker.

Mot denna bakgrund uppdrog regeringen i mars 2001 åt Statens folkhälsoinstitut (FHI) att med olika samarbetspartners utarbeta ett gemensamt åtgärdsprogram för att komma tillrätta med problem som finns i krogbranschen. Ett av förslagen i åtgärdsprogrammet som togs fram var att metoden Ansvarsfull alkoholserving skulle spridas i hela landet⁴. Regeringen gav också år 2004 institutet i uppdrag att sprida arbetsmetoden till landets kommuner och länsstyrelser.

De övergripande målen för arbetet med Ansvarsfull alkoholserving är att reducera det alkoholrelaterade våldet i krogmiljöer och att ingen servering ska förekomma till märkbart påverkade gäster eller till ungdomar under 18 år.

Arbetsmetoden består av nio delar, varav tre huvuddelar:

² Länets s k initieringsgrupp består av representanter från polismyndigheten, kommunerna och Länsstyrelsen. En representant från Skatteverket är adjungerad till gruppen. Gruppen träffas två-tre gånger årligen och diskuterar tillsynsfrågor och planerar tematillsyner och länsgemensamma tillsyner.

³ Idag finns det drygt 11 000 restauranger i landet med rätt att servera alkoholdrycker till allmänheten. Dessutom har de senaste åren meddelats cirka 2 000 tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten per år. Källa Statens folkhälsoinstitut.

⁴ Ansvarsfull alkoholserving m.m. Rapportering av ett regeringsuppdrag, FHI, 2003-06-30, dnr 20-01-0265.

- Långsiktig etablering av samverkan mellan främst krogbranschen, polisen, kommunerna och länsstyrelsen.
- Restaurangpersonal genomgår i en tvådagarsutbildning i Ansvarsfull alkoholserving.
- Effektivare och mer kvalitativt tillsynsarbete från kommunen och polisen.

De övriga sex delarna är förankringsarbete, kartläggning, media, policy, uppföljning och implementering i reguljär verksamhet⁵.

Några av delmålen för att nå de övergripande målen i metoden har varit att:

- Kartlägga benägenheten att servera påverkade eller underåriga personer på krogen för att hitta problem och framgångsfaktorer i krogmiljöerna.
- Utbilda serveringspersonal i ”Ansvarsfull alkoholserving”.
- Få till stånd en utökad samverkan mellan myndigheter och krögare i länets kommuner.
- Integrera ”ansvarsfull alkoholserving” i ordinarie verksamhet.

Skriften Ansvarsfull alkoholserving - en metod som förebygger alkoholrelaterade skador i restaurangmiljö, FHI metodskrift nr 5 ger en lättillgänglig beskrivning av metoden.

Arbetsmetoden fungerar och ger stora besparingar för samhället

I en avhandling visades att insatserna i arbetsmetoden i Stockholm ledde till en minskning av antalet polisanmälda våldsbrott med 29 %⁶. I en hälsoekonomisk analys av arbetet med ansvarsfull alkoholserving i Stockholm under perioden 1995-2000 beräknades vad detta innebär för samhället i form av kostnader, besparingar och hälsovinster⁷. I studien beräknade man kostnader för de olika insatserna (med hjälp av årsredovisningar, deltagarlistor m.m.). För att kunna beräkna besparingar och hälsovinster genomfördes bl.a. en enkätstudie bland våldsoffer som gjort en polisanmälan om misshandel, olaga hot/trakasserier eller våld mot tjänsteman. Resultaten visade att kostnaden för administration, lokal mobilisering, utbildningen i ansvarsfull alkoholserving och effektivare tillsyn i Stockholm city under den aktuella perioden uppgick till 7.4 miljoner kronor.

Den genomsnittliga kostnaden per våldsbrott beräknades till 177 000 kronor och eftersom restaurangprojektet förhindrade våld innebar detta en besparing för samhället på uppskattningsvis 291 miljoner kronor, fördelat på rättsväsende (78 %), produktivitetsvinster (15 %), reducerat behov av hälso- och sjukvård (5 %) samt materiell förstörelse (2 %). Analysen visar på en kostnadsbesparing på 1:39. Uppskattningar har gjorts utifrån den hälsoekonomiska analysen att man förhindrar ca 15 000 misshandelsfall om året med metoden. Detta gör att samhället uppskattningsvis sparar ca 2 miljarder på arbetet med *Ansvarsfull alkoholserving*⁸.

⁵ <http://www.fhi.se/Metoder/Halsoframjande-och-forebyggande-metoder/Ansvarsfull-alkoholserving/>

⁶ Wallin E, Norström T, Andréasson S. Alcohol prevention targeting licensed premises. A study of effects on violence. J Stud Alcohol 2003;64(2):270-7.

⁷ Ansvarsfull alkoholserving i krogmiljö, kostnader, besparingar och hälsovinster, A Månsdotter m.fl., Statens folkhälsoinstitut, rapport 2007:9.

⁸ Hämtat från anteckningar från föreläsning; 15 år med *Ansvarsfull alkoholserving*.

Riksrevisionen har nyligen granskat statens stöd i alkoholpolitiken och nämner Ansvarsfull alkoholserving i sin rapport: "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"⁹.

Regeringens direktiv till berörda parter

I regeringens nationella handlingsplan för perioden 2005-2010 (den andra handlingsplanen på området) för att förebygga alkoholskador framhölls att huvudinriktningen för den nationella alkoholpolitiken skulle vara att stimulera utvecklingen av målinriktade och samordnade förebyggande insatser på kommunal nivå samt att stimulera ökad samverkan mellan lokala aktörer¹⁰. Man poängterade också i handlingsplanen vikten av att kommunernas tillsyn och tillämpning av alkohollagen stärks och att kommunerna borde erbjuda serveringspersonal utbildning i Ansvarsfull alkoholserving. Även i den första handlingsplanen fanns liknande tankar (jfr s 55f i Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador prop. 2000/01:20).

I regeringens särskilda åtgärdsprogram för ANDT-frågorna år 2010 framgår att regeringen gett Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att stödja länsstyrelserna och kommunerna med syfte att utveckla och skärpa tillsynen av att reglerna i alkohollagen följs. FHI ska också fördela medel till länsstyrelserna med syfte att främja arbetet med metoden Ansvarsfull alkoholserving i kommunerna. För år 2010 avsatte regeringen 12 miljoner kronor för uppdraget.¹¹

Länsstyrelsens uppdrag är nu omformulerat

Länsstyrelsen i Södermanlands län har alltså, liksom landets övriga 20 länsstyrelser, på uppdrag av regeringen sedan 2006 arbetat med att *sprida* arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving till länets kommuner. Uppdraget innebar bl.a. att länsstyrelserna genom en regional samordnare för Ansvarsfull alkoholserving skulle:

- stödja och samordna kommunerna i deras arbete med metoden Ansvarsfull alkoholserving
- vara kontaktperson för dessa frågor i förhållande till FHI, samt
- fungera som en länk mellan de lokala, regionala och nationella nivåerna.

Det framgick av 2006 års regleringsbrev att länsstyrelserna särskilt skulle redovisa hur de arbetat med metoder för utbildning avseende Ansvarsfull alkoholserving.¹²

Projektets mål i dagsläget är från Länsstyrelsens sida att fullfölja det redan pågående arbetet med att införliva metoden i den ordinarie verksamheten i länets kommuner. Men under innevarande år (2011) har det skett en förändring i arbetet med Ansvarsfull alkoholserving, där huvudansvaret för utbildningarna har flyttats från länsstyrelsen till myndighetssamverkan på kommunnivå. Det finns även

⁹ RiR 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken, Påverkas ungas alkoholkonsumtion?

¹⁰ Regeringens proposition (2005/06:30) Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner.

¹¹ Regeringens åtgärdsprogram för alkohol- narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2010.

¹² Regleringsbrev 2006, 1.1.2.1, mål 5.

därför ett behov av att kartlägga krogbranschens attityder till Ansvarsfull alkoholserving och synen på de problem som är kopplade till alkoholkonsumtionen på krogen.

Tilläggs bör att den andra nationella alkoholhandlingsplanen upphörde i och med 2010 års utgång. Regeringen har nu presenterat en ny mål- och uppföljningsstruktur för ANDT- politiken (Alkohol, Narkotika, Dopning och Tobak) som gäller de närmaste fem åren (2011-2015). Den består i stora drag av sju långsiktiga mål som anger inriktningen för ANDT- arbetet i sin helhet. Dessa mål har ingen borte tidsgräns utan är ständigt aktuella. Till de långsiktiga målen lägger man ett antal prioriterade mål som ska uppnås under strategiperioden. Under våren 2011 har regeringen för avsikt att presentera den nya uppföljningsstrukturen.¹³ Detta gör att länsstyrelsen roll i dagsläget (februari 2011) inte är helt klar. I strategin finns dock flera punkter som direkt berör länsstyrelsernas kommande arbete:

- länsstyrelsernas arbete ska ses över med utgångspunkt i hur arbetet kan effektiviseras
- konsekvenserna av de nya bestämmelserna i alkohollagen ska följas upp,
- arbetet med att stödja tillämpningen av effektiva metoder i tillsynsarbetet ska intensifieras,
- samarbetet ska utvecklas mellan myndigheter och näringsliv,
- arbetet ska fortgå med att stärka näringens egenkontroll enligt alkohollagstiftningen

Ny alkohollag kräver mer tillsyn

Alkohollagen reglerar bl.a. åldersgränser, försäljningsbestämmelser och för alkoholhaltiga drycker även serveringsbestämmelser. Riksdagen har antagit en ny alkohollag (SFS 2010:1622)¹⁴ där bl.a. serveringsbestämmelserna har sett över och moderniserats och kraven på kommunernas tillståndsgivning och tillsyn skärpts. Lagen gäller från årsskiftet 2010/2011.

För lagens efterlevnad är det av stor vikt att tillsyn och tillståndsgivning fungerar väl på alla nivåer. Statens folkhälsoinstituts uppföljning av kommunernas och länsstyrelsernas arbete på området speglas i de årliga länsrapporterna. Under de senast åren har institutet pekat på behovet av att kommunerna och länsstyrelserna ökar sin insats. I institutets uppföljning av den andra nationella alkoholhandlingsplanen¹⁵ föreslås att regeringen bör ge länsstyrelserna ett tydligt uppdrag ”...så att de lägger större resurser på tillsynen”. Även i den folkhälsopolitiska rapporten¹⁶ framförs liknande förslag kring länsstyrelsernas tillsynsarbete. Institutet pekar på att såväl kommunerna som länsstyrelserna behöver utveckla bättre rutiner för tillsyn enligt alkohollagen.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat statens stöd till lokalt alkoholförebyggande arbete. I rapporten¹⁷ konstateras bl.a. att kvaliteten på länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn enligt alkohol- och tobakslagstiftningen är bristfällig och behöver förbättras och bli mer likvärdig i hela landet.

¹³ Regeringens prop. (2010/11:47) En samlad strategi för alkohol-, narkotika, dopnings- och tobakspolitiken.

¹⁴ En ny alkohollag prop. (2009/10:125), bet. 2010/11:SoU4, rskr.2010/11:36.

¹⁵ Minskade skador av alkoholkonsumtion och ett narkotikafritt samhälle, R 2010:08.

¹⁶ Folkhälsopolitisk rapport 2010, Framtidens folkhälsa – allas ansvar, R 2010:16 s 115.

¹⁷ RiR 2010:21 Statligt stöd i alkoholpolitiken, Påverkas ungas alkoholkonsumtion?

Riksrevisionen anför också att nivån på länsstyrelsernas tillsyn i dag är långt under den frekvens som är fastslagen i den första handlingsplanen och av FHI. Tillsyn är länsstyrelsernas redskap för att säkerställa att kommunerna följer sitt tillsynsansvar enligt alkohollagen. Riksrevisionens granskning visar att den lokala tillsynen i flertalet fall inte bedöms utifrån effektivitet. Vidare att Länsstyrelsernas tillsynsplaner oftast saknar ett innehåll som gör det möjligt att skapa en kontinuerlig dialog mellan länsstyrelse och kommun och stimulera kommunernas tillsynsverksamhet¹⁸. Revisionen föreslår mer kontroll av effektiviteten av kommunernas arbete:

”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”.

Regeringens proposition 2010/11:47

I regeringens proposition En samlad strategi för ANDT- politiken (alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken) nämns bl.a. Riksrevisionens ovan nämnda kritik kring myndigheternas tillsyn på alkohol- och tobaksområdena.

I denna del anför regeringen i propositionen att tillsyn och tillståndsgivning måste vara effektiv och ske på ett likvärdigt sätt i hela landet och att detta är en förutsättning för att de långsiktiga målen ska nås. Regeringen anser därför att länsstyrelsernas måste bli mer aktiva och att deras roll i tillsynsarbetet behöver tydliggöras. Även rollfördelningen mellan kommunerna, länsstyrelserna och FHI behöver klargöras. Det bör vidare klargöras om det finns behov av ett särskilt lagstöd för att kunna använda s.k. provköp som metod i tillsynsarbetet. Regeringen anför också att arbetet med att förbättra näringens egenkontroll i flera avseende varit framgångsrik och att detta arbete bör fortsätta. Regeringen exemplifierar med metoden Ansvarsfull alkoholservering och anför;

”Metoden, eller likvärdig metod som syftar till att stötta näringsidkares egenkontroll bör ingå som en del i länsstyrelsernas förebyggande ANDT-arbete och integreras i deras tillsynsarbete. Länsstyrelserna ska verka för att arbetet med att förbättra näringens egenkontroll sprids i kommunerna.”¹⁹.

¹⁸ S 11 i RiR 2010:21 Statligt stöd i alkoholpolitiken, Påverkas ungas alkoholkonsumtion?

¹⁹ Regeringens prop. (2010/11:47) En samlad strategi för alkohol-, narkotika, dopnings- och tobakspolitiken, s 25-26. Jämför även länsstyrelsernas regleringsbrev 2011 p 76 och 77.

Enkätsvaren från de kommunala alkoholhandläggarna

Samtliga 9 kommuners alkoholhandläggare besvarade enkäten.

Utbildning. Den största förtjänsten med arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving anser många av handläggarna ligga i utbildningen av krögare och restaurangpersonal. Man menar att utbildningen har möjliggjort en acceptans vad gäller tillsyn/alkohollag och för alkoholfrågor i stort på krogarna. Man säger sig också kunna se att fokus har ökat på det som är ”viktigt” i alkohollagstiftningen vilken annars kan ses en aning snårig och svårsmält.

Utbildning kostnadsfritt. När det gäller frågan om utbildningen skulle kunna hållas kostnadsfritt finns ingen enighet alls i kommunerna. Men flera anser att det säkert skulle vara bra för deltagarantalet. Metoden uppfattas som dyr av de mindre kommunerna. En handläggare tillägger att det kanske vore bra att involvera ”Krogar mot knark” som ett moment i utbildningen i Ansvarsfull alkoholserving.

Samarbete. Att arbetsmetoden har främjat samarbetet med berörda parter är en annan viktig sak som flera handläggare pekar på. Detta är en än viktigare aspekt att ta fasta på då regeringen i sin samlade strategi för bland annat alkoholfrågor från 2011 tydligt framhåller vikten av samarbete på alla nivåer. När frågan ställs om man kommer att anordna utbildningen i kommunerna även i fortsättning så verkar alla eniga. Man kommer att anordna utbildningen antingen i egen regi eller, för de mindre kommunerna, möjligen arrangera den tillsammans med en annan kommun. Alkoholhandläggarna är också eniga om att utbildningens omfattning/ frekvens bör ligga på samma nivå som idag.

Integrerad i ordinarie verksamhet. På frågan om metoden kan anses integrerad i den ordinarie verksamheten, svarar de flesta att så är fallet. De som inte svarar ja på frågan är till största delen nyanställda. En av handläggarna som är ny sade sig ha stor nytta utav materialet kring Ansvarsfull alkoholserving i sitt arbete med alkoholfrågor. Här lämpar det sig att tillägga att det inte är alla alkoholhandläggare som har en specifik utbildning i ämnet eftersom alkoholfrågorna vanligen endast är en viss del av alkoholhandläggarnas arbetsuppgifter.

Största problemet. Det som handläggarna i dag ser som det största hindret från att kunna arbeta med metoden fullt ut är att man inte får tillämpa ”provköp” längre. ”Provköp” innebar i korthet att man anlidade särskilda av FHI utbildade skådespelare som uppträdde parvis enligt ett uppgjort ”schema” som upprepades exakt likadant vid varje provköp (berusningsstudie). Den ena skådespelaren agerade nykter gäst och beställde en läsk, medan skådespelaren som spelade mycket berusad beställde en starköl. Man fick därigenom en fingervisning om krogens benägenhet att servera en starköl till en förmodat mycket påverkad person. Man anlidade även ungdomar över 18 år, men som av en grupp personer bedömts se betydligt yngre ut. Vid dessa tillfällen testade man således om legitimationskontroller gjordes innan servering av alkoholdrycker gjordes till förmodat underåriga personer (ungdomsstudie).

Metoden med provköp kom i fokus vid en inspektion som Justitieombudsmannen (JO) gjorde i en kommun 2009. I beslutet (från den 18 december samma år) avrådde JO från att metoden skulle användas. Beslutet i korthet: ”I syfte att utöva tillsyn över att de som säljer folköl kontrollerar att köparen har fyllt 18 år har en kommunal nämnd arrangerat provköp. De som utfört provköpen har varit 18 år. Metoden kan därmed inte påvisa otillåten försäljning utan endast ge ett visst stöd för att försäljning sker utan noggrann ålderskontroll. Provköpen strider mot principen att döld

myndighetsutövning inte bör förekomma. Metoden bör inte användas, så länge den inte har stöd i lagstiftningen”. FHI konstaterade att beslutet gällde folköl och alkohollagstiftningen, men att konsekvenserna av beslutet även borde beaktas vad gäller restaurangstudier och tillsyn enligt tobakslagstiftningen. FHI fann därmed att man inte längre kunde rekommendera prov- och kontrollköp som genomförs av kommuner eller länsstyrelser. Detta oavsett om syftet är kartläggning eller tillsyn och oavsett vem som utför köpen. Institutets ställningstagande har fått stort genomslag.

Alkoholhandläggarna hävdar att provköp var ett av de viktigaste arbetsredskapen för att kunna kontrollera om krogarna skötte sig ifråga om servering till underåriga och överförfriskade gäster. De menar att det borde finnas något sätt att kunna utveckla dem igen, alternativt att hitta en annan metod som kan påvisa denna problematik.

Gemensam tillsyn. Vad gäller den länsgemensamma tillsynen så har en kommun påpekat att det vore bra med lite flexibla datum då deras krogverksamhet främst är nyttjad sommartid. Någon vill även se en gemensam planering inför tillsyn då inte bara polisen var med utan även miljö räddningstjänst och eventuellt skattemyndigheten. Man ser det också som positivt att Länsstyrelsen kan samordna den gemensamma tillsynen.

Samarbete med övriga parter. I stort sätt samtliga handläggare anser att samarbetet med övriga berörda parter fungerar bra. Några tillägger att man tycker det är bra att Länsstyrelsen är med vid alk-D mötestillfällena. De flesta anser inte att det är nödvändigt med en tätare kontakt mellan de olika parterna. Däremot ser man det som viktigt att kontakten verkligen fungerar när behov föreligger.

Framtida samarbete. På frågan om hur man skulle vilja att ett framtida samarbete kring alkoholfrågor/ alkoholtillsyn skulle se ut svarar de flesta att det fungerar bra som det är idag. En handläggare svarar kort och koncist; ”Funktionellt, rationellt, professionellt och behovsorienterat”. Någon nämner att det kanske vore bra med en gemensam utbildning för berörda parter i arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholservice.

Tillräckligt med arbetstid. Åsikterna gick isär bland handläggarna i frågan om de hade tillräckligt med arbetstid avsatt för att arbeta med dessa frågor. Ungefär hälften av de tillfrågade sade sig inte ha den tid de skulle önska. ”Men vem har det” sade någon. Det måste ändå ses som glädjande att den andra halvan ansågs sig ha tillräckligt med tid för att arbeta med frågor som rörde Ansvarsfull alkoholservice.

Stöd från chefer. De flesta handläggarna upplevde att de hade stöd från sina närmsta chefer och kommun- nämnder i sitt arbete. Men de trodde/kände inte att de var speciellt insatta i sakfrågorna. Några av handläggarna antyder att de själva känner att de inte har tillräckligt med utbildning i ämnet och de skulle gärna se mer av den varan.

Näringspolitik. Det har förekommit diskussioner kring om kommunpolitiker i vissa fall tänker mer på näringsens egennyttan i sina kommuner då det gäller att ta ”obekväma” beslut i samband med krog tillsyn. Men alkoholhandläggarna som blivit tillfrågade i denna studie säger sig inte ha känt av de tendenserna i någon större utsträckning. Endast en av informanterna nämner att det hänt någon enstaka gång att meningarna gått isär angående ett tillsynsärende.

Krögarna vill ha mer dialog. Flera av krögarna i studien efterlyste en tätare kontakt med berörda parter, därför fick handläggarna frågan hur de skulle ställa sig till att bilda eller delta i en ”referensgrupp”. De flesta tyckte det verkade som en bra idé. En kommun hade redan bildat en referensgrupp bestående av kommunala handläggare, krögare, polis samt miljö och räddningstjänst. En av de större kommunerna i länet sade sig hålla på att bygga upp en liknande ”referensgrupp”;

”Vi kommer att bygga upp en referensgrupp med representanter med olika inriktningar på restauranger och krögare. Syftet där är att erhålla en tätare dialog mellan kommun och bransch. Utgångspunkten där kommer att vara alkohollagstiftningen som helhet och vilka förväntningar krögarna kan ha på kommun och vice versa. Ansvarsfull alkoholserving kommer givetvis vara en del av detta arbete”.

Det var framförallt de mindre kommunerna som ställde sig en aning frågande till att bilda en ”referensgrupp”. Man ställde sig frågor som; vem ska hålla i det; vad gör man om krögarna inte dyker upp vid mötestillfällena och man menade också att det fanns stor risk att samtalsämnen skulle sina efter hand. När det gäller dagens samarbete mellan alkoholhandläggarna och krögarna ställde vi frågan om handläggarna ansåg sig tillgängliga när det gäller att vara behjälpliga med att svara på frågor etcetera. Där svarade samtliga handläggare ja på frågan.

ANDT-samordnare. Regeringens proposition 2010/11:47 är en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken för 2011 – 2015. Strategin syftar till att underlätta statens styrning av stödet på ANTD-området, att skapa bättre förutsättningar för samordning och samverkan samt att få till en samlad syn på de gemensamma faktorer som ligger bakom mycket av problemens uppkomst, men även deras lösningar²⁰.

Med anledning av ovanstående ville vi ta reda på hur långt kommunerna kommit i sitt arbete på detta område. Vi ställde frågan om det funnits diskussioner i kommunen om att anställa en lokal ANTD-samordnare. Flera av handläggarna svarade att de inte kände till om diskussionen varit uppe. En informant visste inte vad samlingsnamnet stod för. Två kommuner sade sig ha en drog- och alkoholsamordnare anställd. Ytterligare två svarade att diskussionen om att anställa hade varit aktuell inom kommunen.

Enkätsvaren från krögarna

12 av 24 kontaktade krögare besvarade enkäten.

Utbildning. Samtliga krögare som besvarat enkäten verkar eniga om att utbildningen är viktig och lärorik. Ingen ser i dagsläget att det är något de skulle vilja ändra på men en krögare tillägger att det kanske skulle finnas en del två, alltså någon form av påbyggnadskurs.

På frågan om hur stor del av personalen som har genomgått utbildningen Ansvarsfull alkoholserving är det inte lätt att svara precist då flertalet krögare endast har svarat med antal och inte relaterat till en helhet. Men en grov uppskattning utifrån insamlad fakta i projektet så har ungefär hälften av personalstyrkan på krogarna i länet genomgått utbildningen.

²⁰ Regeringens prop. (2010/11:47) En samlad strategi för alkohol-, narkotika, dopnings- och tobakspolitiken, s 1.

De faktorer som verkar påverka mest för krögarens beslut om, och när, man ska låta personalen gå utbildning, är ekonomi och tid. Man har också synpunkter på när på dagen utbildningen hålls. En viktig åsikt att ta med sig torde vara att det inte är så lämpligt att lägga utbildningstillfällena kring lunchtid då trycket på personaltäthet oftast är som störst.

Alkoholpolicy. Alla utom en av de krögare som svarat säger sig ha en utarbetad alkohol/drogpolicy. Ungefär hälften säger att de hade utarbetat policyn innan man introducerades i arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving. Två av krögarna tillägger att de har en egen personalhandbok rörande alkohol och drogfrågor.

Samarbete. Majoriteten av krögarna tycker att samarbetet med övriga parter fungerar bra. Men det är en krögare som har avvikande åsikter:

”Samarbetet upplevs kryptiskt. Finns ingen dialog utan bara nedslag. Framförallt på det sociala kontoret. Finns inga möjligheter att t.ex. rådfråga en handläggare eller någon på kommunen. Alla nya idéer angående utbyggnationer, uteserveringar etc. bemöts bara med skeptism och negativitet. Det känns som de förutsätter att vi försöker att göra fel. Så är absolut inte fallet. Dialogen med polisen är bra. De förstår att vi måste samarbeta och jobba tillsammans”.

Krögarna söker dialog. Nästan samtliga krögare säger sig vilja ha en tätare kontakt med berörda parter angående frågor i och om Ansvarsfull alkoholserving. Man tycker att det skulle vara bra om man kunde ha återkommande möten där man diskuterade både vad som har varit bra respektive dåligt och vad man ska göra i förebyggande syfte. Någon tillägger att man bör ha en öppen dialog, stötta istället för att fälla och att det ska gälla samma regler för alla restauranger/pubar. En annan åsikt är att det vore bra om alkoholhandläggarna kunde komma ut och presentera sig. Man vill också att polisen ska vara mer synlig: *”kom in mer på restaurangen och visade upp sig och inte bara komma när det gäller kontroll”.*

Påverkas arbetssättet. Huvudparten av krögarna anser att arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving har haft inverkan på deras arbetssätt. Några av de positiva verkningar man menar att metoden har haft är;

”De anställda blir mer insatta i lagarna och får därför en ”aha” upplevelse”.
”Man tänker mycket bredare och man får personalen att förstå hur och varför man nekar gäster”.

”Absolut, framförallt i att identifiera människors alkoholproblem, överservering, stötning, få personal att förstå hur och varför man nekar gäster”.

En krögare säger sig vara mer säker på vad som är rätt eller fel nu och att man har bättre koll på ordning och nykterhet. En sammantagen bedömning är att krögarna är positiva till arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving, särskilt gäller det utbildningsdelen.

Enkätsvaren från poliser

5 poliser av 10 besvarade enkäten.

Här är antalet respondenter alltså mycket få. Med det i minnet anser fyra av fem poliser att kunskapen om alkohollagen har ökat inom polisen i och med arbetet med Ansvarsfull alkoholservering. ”Vi har blivit bättre men det kan förbättras ytterligare”. Den polis som var osäker på sitt svar sade sig inte vara insatt i metoden. Man ansåg främst att det var poliser i yttre tjänst som hade fått bättre kunskaper om alkohollagen. Det sades också att polisen i delar av länet skulle ha en utbildning för vissa medarbetare gällande krog tillsyn. Man kommer också att utbilda yttre befäl och ordningsvakter, för att kunna ha en vikariepool för yttre befäl samt kommunpoliser i krog tillsyn.

Vidare ansåg man att kunskapen om polisens roll när det gällde alkoholtillsynen hade ökat. Ett exempel:

”Det finns idag en större kunskap om tillsynens betydelse för arbetet med att förebygga misshandel i offentlig miljö m.m. Krogkontroller är idag en metod för att förebygga brott”.

Mer tillsyn. På frågan om man ansåg att tillsynsinsatserna hade ökat i och med arbetsmetoden så ansåg fyra av fem poliser att man gjorde fler kontroller idag. Den femte sade sig inte vara insatt i frågan. En av de tillfrågade poliserna poängterade att idag trycker man på vikten av att ha en tanke bakom besöken på krogarna. Förut var det mer av social karaktär. Det sades också att tillsynen är ett metodval som ligger i ett av våra mål ”våld i offentlig miljö”.

Fyra av fem poliser säger också att man kommer att utbilda fler poliser för alkoholtillsyn i framtiden. Det är också troligt att alkoholtillsynen från polisens sida kommer att öka samt kvalitetshöjas. Man tillägger också att det är viktigt att påvisa sambanden mellan alkohol- tillsynen med andra mål, just för att man ska se vikten av mer utbildning och tillsyn.

Minskad brottslighet. Tre av poliserna ansåg att de krogrelaterade brotten hade minskat på senare tid, de övriga tillfrågade ansåg sig inte ha tillräckligt med kunskap om sakfrågan för att kunna svara. En informant tillade att arbetet med Ansvarsfull alkoholservering var en av flera metoder som fått våldsbrotten att minska. Ett tillägg var att man idag hade en lägre toleransnivå utanför krogarna vad gäller stökighet.

En informant uppger att man ska utbilda yttre befäl och ordningsvakter. Vidare att man ska ha vikariepool för yttre befäl samt kommunpoliser i krog tillsyn. Detta menar denne gör att flera får kunskap.

Samarbete. På det stora hela anser man att samarbetet med övriga parter fungerar bra. Man tillägger att det är bra med en årlig konferens där frågorna får dryftas. Samarbetet och förståelsen blir bättre då, samt att länets initieringsgrupp borgar för samsyn.

När det gäller frågan om hur man skulle vilja att ett samarbete kring alkoholfrågor/alkohol- tillsyn skulle se ut, så dryftade man fler åsikter. Ett svar var att en bra och etablerad kontakt i initieringsgruppen vore önskvärt. Där samtliga samarbetspartners skulle vara representerade och man träffades ungefär två gånger per år. Man ansåg även att det var viktigt med en samsyn i länet, inte minst ur ett medborgarperspektiv. Det fanns också önskemål om en mer systematisk samverkan där mer centrala personer var närvarande. Länsstyrelsens roll som ett ”nav” sågs som positivt i det redan etablerade samarbetet med polis och handläggare. En annan ansåg att det fungerade bra som det är idag.

Analys och kommentarer

Projektet med att sprida arbetsmetoden *Ansvarsfull alkoholserving* i länets kommuner har nu pågått i fem år. I denna studie ville vi framförallt få svar på två frågor; I) hur har arbetsmetoden mottagits i kommunerna och II) få en uppfattning om i vilken utsträckning arbetsmetoden kan anses integrerad i den ordinarie verksamheten hos berörda yrkesgrupper.

I. Hur har arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving mottagits?

Trots att arbetet med att implementera projektet har pågått i länet i fem år så är det stor skillnad på hur långt kommunerna har kommit med sitt arbete med Ansvarsfull alkoholserving.

Bland de kommunala handläggarna är det många som är tämligen nya på sina tjänster. Några av handläggarna antyder att de själva känner att de inte har tillräckligt med utbildning i ämnet och att de gärna skulle se mer av detta. Detta hänger troligtvis ihop med det som tidigare påpekats, nämligen att tillsynen gällande alkoholfrågorna för handläggarna oftast bara är en liten del av deras tjänst. Detta resulterar troligtvis i att de handläggare som inte kommit så långt med sitt arbete med Ansvarsfull alkoholserving inte heller känner sig så bekväma/säkra i rollen när det kommer till att bedöma arbetsmetodens helhetskvaliteter.

Här spelar nätverket alk-D en viktig roll eftersom man då kan ta del av vad de mera erfarna handläggarna har att säga på området (på mötena, genom e-post etc.). Men man skulle kanske kunna önska sig en mer ackumulerad kunskap inom ramen för de enskilda kommunernas organisation vad gäller dessa frågor. Här torde väl utarbetade riktlinjer för alkoholserving kunna fungera som ett stöd för handläggarna. I en annan studie har vi konstaterat att kommunernas riktlinjer skiljer sig mycket åt och att dessa i flera fall är gamla²¹. Riktlinjer är sedan årsskiftet ett lagreglerat krav²² och FHI kommer inom kort ut med anvisningar om vad dessa ska innehålla. Riktlinjerna bör därmed överlag kunna bli ett ännu bättre stöd än idag.

Det man annars kan se i denna studie är att det är de mera erfarna kommunala handläggarna som ser utbildningen av krögare och restaurangpersonal som den största förtjänsten med arbetsmetoden. Man menar att det har underlättat för en acceptans vad gäller tillsyn och alkoholfrågor i allmänhet på krogarna, vilket väl bör ses som ett stort steg framåt i strävandena för en mer Ansvarsfull alkoholserving. Någon påpekade också att arbetsmaterialet kring Ansvarsfull alkoholserving var en god källa till information på området. Sammantaget känns det ändå som att de flesta alkoholhandläggarna ser väldigt positivt på arbetet med metoden och att det underlättar deras dagliga värv.

När det gäller polisens bedömning av arbetsmetoden så säger man sammantaget att den har bidragit till att man har fått större kunskaper om alkohollagen, och det gäller då främst poliser i yttre tjänst. Särskilt intressant är att tre av poliserna anser att Ansvarsfull alkoholserving (tillsammans med andra metoder) har minskat de krogrelaterade våldsbrotten. Detta är ju ett av huvudsyftena med arbetsmetoden. Någon djupare analys kring denna fråga har inte varit möjlig att göra i denna begränsade studie. Antalet poliser i undersökningen är också mycket få. Vid ett annat tillfälle vore det intressant att göra en djupare studie kring just effekten av arbetet med Ansvarsfull alkoholserving.

²¹ Riktlinjer för alkoholserving, Länsstyrelsen i Södermanlands län, rapport 2011:7.

²² 8 kap. 9 § i alkohollagen (2010:1622).

Vidare ansåg man att kunskapen om polisens roll när det gäller alkoholtillsyn hade ökat. Man menade också att krogkontroller idag är en metod för att förebygga brott i offentlig miljö. Inom ramen för alkoholtillsyn skulle vissa kommuner även utbilda mer personal. De tillfrågade poliserna påtalade att man gör fler kontroller idag och att de kommer att öka. Man trycker också på att man nu har en tanke bakom besöken på krogarna; ett mera ”planerat” tillsynsarbete. Här är det intressant att notera att vissa av krögarna saknar just en ”spontan” kontakt med framförallt polisen. De efterlyser att polisen ska göra fler icke planerade besök. Kanske man kan göra både och? Avslutningsvis, vad gäller polisens mottagande av *Ansvarsfull alkoholserving*, vill vi lyfta fram ett sammanfattande svar;

”Ansvarsfull alkoholserving är ett metodval som ligger helt i linje med ett av våra mål; att bekämpa våld i offentlig miljö”.

De krögare som besvarat enkäten är över lag väldigt positiva till metoden. Man säger sig ha fått bättre koll på ordning och nykterhet och att det är lättare att veta vad som är rätt eller fel när man har ett handfast material att utgå ifrån. Personalen har blivit mer insatt i lagarna och de inser samtidigt riskerna med överservering. Krögarna säger också att personalen har fått större förståelse för alkoholens skadeeffekter och därför inte tar några risker.

Sammanfattningsvis kan man säga att arbetsmetoden har mottagits väl ute i kommunerna. Men också att förändringsprocesser tar tid och kräver tålamod. Att förändra alkoholhanteringen på krogen är inget man gör över en natt. Det krävs bl.a. kunskap, insikt och engagemang för att attitydförändringar ska kunna komma till stånd. I den nya alkohollagen finns en rad förändringar och regeringen anför i sin proposition till lagen att en förutsättning för flera av förändringarna är att samarbetet och tillsynen skärps. Förväntningarna från regeringens sida framgår också i den nya ANDT-strategin. Ett utmärkt sätt på vägen att svara upp mot förväntningarna är för alla berörda parter att kraftsamla kring *Ansvarsfull alkoholserving*.

II. I vilken mån är arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving integrerad i den ordinarie verksamheten hos de berörda parterna i länet?

Ett av de övergripande målen med arbetsmetoden har varit att skapa en helhetssyn kring alkoholfrågor på och runt krogarna, bland berörda parter. För att kunna uppnå denna helhetssyn har man byggt arbetsmetoden kring de tre huvuddelarna **utbildning, samverkan** och **tillsyn**. Dessa ska vi nu titta närmare på i uppföljningen.

Utbildning. Deltagarna i studien är eniga om att utbildning och information är två viktiga komponenter i arbetet med att få till stånd en attitydförändring. Alkoholhandläggarna menar att utbildningen av krögare och restaurangpersonal har möjliggjort en acceptans och förståelse vad gäller tillsyn/alkohollag och för alkoholfrågor i stort på krogarna. Alla kommuner erbjuder utbildning idag och vissa mindre kommuner gör det gemensamt. Alkoholhandläggarna i kommunerna är eniga om att det är av största vikt att kunna erbjuda en frekvent utbildning i *Ansvarsfull alkoholserving* även i fortsättningen.

De flesta krögarna har som målsättning att skicka alla sina anställda på utbildningen men om man gör en grov uppskattning så har i dagsläget ungefär *hälften* av restaurangpersonalen på länets krogar genomgått utbildningen.

Tanken är, som tidigare påpekats, att arbetet med *Ansvarsfull alkoholserving* ska integreras i kommunernas reguljära arbete. Detta innebär bl.a. att kommunerna själva ska bekosta arbetet med *Ansvarsfull alkoholserving*. Ovan har nämnts att Länsstyrelsen i ett annat projekt studerat kommunernas riktlinjer för serveringstillstånd. I flera kommuners riktlinjer anges att kommunen *ska*

erbjuda tillståndshavare och personal utbildning i Ansvarsfull alkoholserving. Länsstyrelsen ser mycket positivt på att kommunen anger en sådan ambition i riktlinjerna. Eftersom inte alla nio kommuner har sådana skrivningar i sina riktlinjer finns här en utvecklingspotential.

När det gäller praktiska frågor kring själva utbildningen finns det flera synpunkter. Det gäller för det första *när* på dagen man ska hålla utbildningen. Detta ska kanske inte ske på lunchtid då många krögare har ett ”högtryck” utan förslagsvis under eftermiddag och tidig kväll. För det andra finns synpunkter kring kostnaden för utbildningen, där några framför att fler personer ur krögarnas serveringspersonal skulle få delta om det var gratis. Mot detta ska ställas uppfattningen att det som är helt kostnadsfritt ”inte är lika mycket värt”. Det gäller att hitta en balans mellan dessa två synpunkter. Här skulle man förmodligen kunna samarbeta ännu mer mellan kommunerna än vad som görs idag.

När det gäller krögarna så är utbildningsdelen den del i metoden som inverkat mest på det dagliga arbetet. Samtliga krögare är överens om att utbildningen har varit ett lyft för kunskapen om alkoholfrågor i stort både för dem själva och för deras personal. En krögare menade att Ansvarsfull alkoholserving styrde allt kring krogens alkoholserving. Om detta är hela sanningen så kan man inte annat än applådera effekten av metodens inverkan på denna krog.

Utbildningen i Ansvarsfull alkoholserving har också i många fall resulterat i att krogarna utarbetat en egen alkohol/drogpolicy (egenkontrollprogram), vilket måste ses som mycket positivt. En tidigare utredning²³ föreslog år 2006 att detta skulle vara ett krav enligt lagen. Detta som en åtgärd för att få bättre lagefterlevnad på krogarna. Regeringen gick inte vidare med förslaget. Två av de tillfrågade krögarna hade dessutom en egen personalhandbok rörande alkohol och drogfrågor. Att döma av denna studie verkar med andra ord integreringen av utbildningsdelen för de tillfrågade krögarnas del ha fungerat mycket bra!

Utbildning finns således för branschföreträdare (krögare och serveringspersonal). Men även myndighetsrepresentanterna behöver av naturliga skäl också utbildning. Dels finns det en personalomsättning bland berörda myndighetspersoner, dels förändras lagstiftningen och rättspraxis tillkommer. På marknaden finns ett antal privata utbildningsföretag och många handläggare har fått sin utbildning genom dessa. Statens folkhälsoinstitut genomförde i samarbete med Förvaltningshögskolan i Göteborg också en s. k. pilotutbildning i tillsyn för handläggare på länsstyrelser och i kommuner för några år sedan. Responsen från den insatsen synes god. Institutet avser enligt uppgift att utvärdera pilotutbildningen och därefter att upprepa utbildningsinsatsen. Länsstyrelsen ser mycket positivt på detta och menar att en sådan utbildning borde kunna erbjudas med jämna intervaller. Inte mins i ljuset av höjda förväntningar från regeringen (jämför vad som sagts ovan kring detta) finns det anledning att kraftsamla kring utbildningsfrågan.

Även beslutsfattare (politiker och chefer) bör få viss utbildning i alkohollagsfrågor. Detta bl.a. eftersom det är dessa som faktiskt beslutar kring de ärenden som handläggarna ”skriver fram”. De styr också över hur befintliga resurser används. Förutsättningarna för handläggarna att bedriva ett aktivt arbete med tillståndsprövning, tillsyn och ingripandeverktygen borde rimligen öka om deras chefer har grundläggande kunskaper om alkohollagen. Här kan nämnas att Länsstyrelsen genomfört en utbildningsinsats (halvdag) på tre platser i länet under februari och mars månad 2011. Målgruppen för insatsen var just politiker/chefer men även poliser och temat var den nya alkohollagen och hur den kan påverka kommun och bransch. Avsikten är att sådana insatser ska upprepas i länet med jämna mellanrum.

²³ Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten (S 2004:14). Delbetänkandet Ansvarsfull servering, fri från diskriminering (SOU 2006:56).

En möjlig utvecklingspotential ligger i förslaget att man skulle kunna genomföra en gemensam utbildning för berörda parter i länet – bl.a. för att hitta en samsyn kring vilken berusningsnivå som ska kunna accepteras på krogarna. Frågan kan lämpligen diskuteras i nätverket alk-D.

I sammanhanget vill Länsstyrelsen påminna om att möjligheten att genom villkor förordna om att serveringspersonal ska genomgå viss utbildning från årsskiftet 2010/2011 endast finns i samband med meddelande av serveringstillstånd.²⁴

Samarbete. Detta är också en av huvuddelarna som Ansvarsfull alkoholservering är uppbyggd av. När det gäller samarbetet mellan polis, kommunernas alkoholhandläggare och Länsstyrelsen så säger de tillfrågade i denna uppföljning att det i stort sett fungerar bra. Länsstyrelsen har sedan ett par år bland annat tagit initiativ till att vara med på länets alk-D möten. Länsstyrelsens representanter har haft en aktiv roll vid dessa sammankomster. Det är ett bra och avspänt tillfälle för Länsstyrelsen att informera om till exempel nyheter i alkohollagen, tolkning av en viss bestämmelse eller andra relevanta saker som dykt upp. Att döma av alkoholhandläggarnas kommentarer är dessa mycket nöjda med detta.

Som vi tidigare påpekat är många av kommunernas handläggare tämligen nya på sina tjänster och för dem blir dessa träffar extra värdefulla då man kan ta del av andra alkoholhandläggares erfarenhet i ämnet. Polisen poängterar nyttan med "Initieringsgruppens" arbete. Gruppen består av representanter från kommunerna, polisen samt Länsstyrelsen. En representant från Skatteverket är adjungerad till gruppen. Inom ramen för denna grupp planeras och samordnas de länsgemensamma tillsynsinsatserna. Gruppen genomför årligen en gemensam konferens för kompetensutveckling och erfarenhetsbyte vilket är bra, men några poliser anser att träffarna gott kunde vara lite mer frekventa. Sammanfattningsvis kan, vad gäller samarbetet mellan berörda myndigheter, sägas att det har fungerat bra - men att det finns mer att göra.

Referensgrupp. För att få denna samverkan komplett bör samtliga intressenter finnas representerade, och då kanske i någon form av samverkansgrupp. Resultatet av krögarenkäterna visar att krögarna i Södermanlands län ser mycket positivt på samarbetet kring Ansvarsfull alkoholservering. De flesta krögarna välkomnar ett *utökat* samarbete med övriga berörda parter som polis och kommunala handläggare. En kommentar löd;

"Det vore bra med möten där man går igenom det som varit bra och mindre bra och vad man ska göra i förebyggande syfte".

I denna studie framgår med all önskvärd tydlighet att några av krögarna "bjuder in" till ett fördjupat samarbete, en inbjudan som det vore synd att missa! Man pekar också på att det vore bra om polisen kunde vara mer aktiv i ett preventivt syfte. När vi ställde frågan till handläggarna om de ville medverka i en "referensgrupp" så var de allra flesta väldigt positiva till förslaget. En av poliserna i undersökningen dryftade en tankeväckande åsikt, nämligen den; "att det är viktigt med samsyn i länet inte minst ur medborgarperspektiv". När det gäller samarbetet så finns det mer att göra. Och samarbetsdelen kanske är den viktigaste delen för att få en helhetssyn i arbetet med Ansvarsfull alkoholservering.

Ur regeringens proposition om ANDT-politiken;

"Regeringen vill genom det övergripande målet betona samtliga relevanta aktörers ansvar. När alla bidrar kan större framgångar nås. Målet syftar till att ge större

²⁴ S 166 i prop. (2009/10:125) En ny alkohollag.

*uppmärksamhet till vikten av långsiktighet, samt ökad samordning och samverkan mellan myndigheter och andra aktörer”.*²⁵

Samarbetet mellan berörda myndigheter i länet fungerar bra. För att nå framgång i arbetet med Ansvarsfull alkoholserving måste dock samarbetet inkludera även krögarna. Det var i själva verket en av framgångsfaktorerna i det ursprungliga projektet i Stockholm (STAD-projektet). En av krögarna i undersökningen upplevde samarbetet med kommunen som kryptiskt och denne ville ha mer dialog. I just denna kommun finns alltså en stor utvecklingspotential i att utveckla samarbetet med branschen. Samarbetet stärker förutsättningarna för att parterna förstår och respekterar varandras roller. Det skapar delaktighet och engagemang. Det ger förutsättning för insikt om att vi har ett gemensamt mål att arbeta mot. Samarbetet kan självfallet se olika ut i olika kommuner.

Ett sätt som visat sig framgångsrikt är alltså att, som den ovan citerade handläggaren i en av de större kommunerna uppger att man just nu gör, bilda en referensgrupp där representanter ingår från berörda myndigheter och branschen. För legitimitetens skull är det en fördel om den/de krögare som ska medverka i gruppen väljs av krögarna själva (t.ex. vid ett krögarmöte anordnat av kommunen). Man bör redan från början fundera över lämplig tid som representanter från branschen ska ingå i referensgruppen, kanske något eller några år. Detta för att förekomma ev. diskussioner om att någon krögare favoriseras genom sin medverkan i gruppen. De diskussioner och ev. beslut som fattas vid referensgruppens möten bör självfallet återkopplas till samtliga krögare i kommunen. Det kan ske t.ex. genom att minnesanteckningar läggs ut på en hemsida eller genom utskick av e-post eller brev. Därigenom sprids kunskap till samtliga krögare i kommunen och också en möjlighet till delaktighet och förståelse för vad samarbetet och Ansvarsfull alkoholserving innebär.

Vanligast är att kommunen sköter administrationen vid referensgruppens möten (utskick av förslag till dagordning, minnesanteckningar, lokal, tid m.m.), men självfallet kan annan part ha denna roll.

Vid mötena i referensgruppen tar man lämpligen upp aktuella frågor som t.ex. lagtolkningar (särskilt intressant nu med en ny alkohollag), rättspraxis, ANDT-strategin, kommunala styrdokument (tillsynsplaner, riktlinjer, avgiftsbeslut och liknande) men också erfarenheterna från det gångna årets tillsyn, tillfälliga serveringstillstånd och liknande. Möten kan också ha olika teman som t.ex. krogpolicy, berusningsnivåer, frågor kring marknadsföringen av alkoholdrycker, kassahantering. Referensgruppen måste ”vårdas” och mötena måste kännas meningsfulla. Kanske kan man uttrycka det som att de som varit på ett möte ska känna det som ”vilken tur jag gick på det här mötet”. Rätt skött blir referensgruppen ett värdefullt hjälpmedel i arbetet med Ansvarsfull alkoholserving!

Om man av olika skäl bedömer att en referensgrupp inte är en framkomlig väg kan någon form av regelbundna ”krögarbrev” ersätta sådana till viss del. En nackdel är då dock bland annat att det i huvudsak blir en envägskommunikation och att känslan av delaktighet från framförallt krögarna därmed rimligen inte blir lika stor.

En tänkbar väg skulle möjligen också kunna vara att ett par, tre närliggande kommuner gemensamt bildar en referensgrupp – t.ex. utifrån polisområdena i länet (nord, mitt och syd). Här vet vi dock väldigt lite om ifall en sådan referensgrupp skulle skapa ett engagemang och känsla av delaktighet hos krögarna i berörda kommuner. Frågan bör lämpligen först diskuteras i närverket alk-D och även i initieringsgruppen.

²⁵ Regeringens prop. (2010/11:47) En samlad strategi för alkohol-, narkotika, dopnings- och tobakspolitiken.

Tillsyn. Polisen menar bland annat att Ansvarsfull alkoholserving har bidragit till att man idag har en större kunskap om tillsynens betydelse för att förebygga brott. Tillsynen ses som en vedertagen metod till att förebygga brott. Det har också lett till att man i vissa kommuner ska utbilda fler ordningspoliser och yttre befäl för att utöva en bättre krog tillsyn. Här kan nämnas att Länsstyrelsen har medverkat vid ett sådant utbildningstillfälle under 2010, och gärna gör det igen, givet att sådant önskemål finns från polismyndighetens sida.

Det som handläggarna i dag ser som det största problemet med att kunna arbeta med denna del av metoden fullt ut är att man inte längre får tillämpa ”provköp” dvs. det vi ovan beskrev som ungdoms- respektive berusningsstudier. Alkoholhandläggarna hävdar att provköp var ett av de viktigaste arbetsredskapen för att kunna kontrollera om krogarna skötte sig ifråga om servering till underåriga och överförfriskade gäster. De menar att det borde finnas något sätt att kunna utveckla ”provköpen” igen, alternativt att hitta en annan metod som kan påvisa denna problematik.

Här kan tilläggas att en ytterligare förtjänst med provköpen var att de tydliggjorde för berörda parter i den enskilda kommunen (politiker, tjänstemän och personer i restaurangbranschen) att det fanns ett problem (dvs. att reglerna om åldergräns/ påverkade personer inte tillämpades fullt ut) och att man därigenom kunde samlas kring detta och diskutera åtgärder.

Frågan om provköp nämns i regeringens ANDT-strategi för 2010-2015. Där aviseras en översyn av hur metoden med så kallade provköp ska kunna användas i tillsynsarbetet²⁶.

De berörda parterna ser det som positivt att Länsstyrelsen kan samordna den länsgemensamma tillsynen. När det gäller denna typ av tillsyn så har en kommun påpekat att det vore bra med lite flexiblare datum då deras krogverksamhet främst syns sommartid. Någon vill även se en gemensam planering inför tillsyn, då inte bara polisen var med utan även miljöförvaltning, räddningstjänst och eventuellt skattemyndigheten.

I detta sammanhang kan noteras att de samlade erfarenheterna från den tidsmässigt länsgemensamma tillsynen diskuterades vid möte i initieringsgruppen den 22 februari 2011. Erfarenheterna är goda, men en synpunkt är att det gemensamt beslutade datumet för tillsynen inte alla gånger varit optimalt i alla länets kommuner och att det borde råda större frihet när respektive kommun väljer att genomföra sin samordnade tillsyn.

Mötet beslutade att under 2011 och 2012 pröva en annan form för den gemensamma tillsynen. Under namnet *förstärkt tillsyn* ska nu varje myndighet/kommun bedriva sin egen tillsyn. Tillsynen ska styras av de lokala förutsättningarna och ske i samarbete av minst två olika myndighetsaktörer. En rimlig målsättning är att den förstärkta tillsynen genomförs vid minst två tillfällen per år och kommun. Inriktningen på tillsynen bör vara bestämd i förväg. Exempelvis kan tillsynen vara tematisk och temat styr då vilka myndighetsaktörer som deltar. Som tidigare vill Länsstyrelsen i förväg ha information om en planerad insats och efter avslutad insats resultaten av tillsynen. Efter de två åren gått ska initieringsgruppen utvärdera upplägget och erfarenheterna av den förstärkta tillsynen.

²⁶ Regeringens prop. (2010/11:47) En samlad strategi för alkohol-, narkotika, dopnings- och tobakspolitiken, s 25.

Referenslista

Tryckta källor

Regeringens prop. (2005/06:30) Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner.

Regeringens prop.(2010/11:47) En samlad strategi för alkohol-, narkotika, dopnings- och tobakspolitiken.

Regeringens åtgärdsprogram för alkohol- narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2010.

Länstyrelsens regleringsbrev 2006, 1.1.2.1, mål 5 resp. 2011 p 76 och 77.

Ansvarsfull alkoholserving - en metod som förebygger alkoholrelaterade skador i restaurangmiljö, FHI metodskrift nr 5.

Ansvarsfull alkoholserving i krogmiljö, kostnader besparingar och hälsovinster, A Månsdotter m.fl. Statens folkhälsoinstitut, rapport 2007:9.

Riksrevisionens rapport (RiR 2010:21) Statliga stöd i alkoholpolitiken, Påverkas ungas alkoholkonsumtion?

Otryckta källor

<http://www.fhi.se/Metoder/Halsoframjande-och-forebyggande-metoder/Ansvarsfull-alkoholserving/>

Bilaga enkäterna.



Bilaga; Enkäterna till krögare, polismyndigheten respektive alkoholhandläggarna

Carina Ohlson (projekt via Arbetsförmedlingen som bedrivs på Länsstyrelsens Valfärdsfunktion)

Enkät för uppföljning av metoden Ansvarsfull alkoholservering Ställd till krögare, polismyndigheten samt kommunala alkoholhandläggarna i Södermanlands län

Länsstyrelsen bedriver för närvarande två projekt rörande ansvarsfull alkoholservering. Tanken är att göra en uppföljning av hur arbetet med metoden har uppfattats av berörda parter. Länsstyrelsen har därför genom det projekt som Carina Ohlsson bedrivit översänt en enkät till slumpvis utvalda krögare, polismyndigheten samt kommunala handläggare..

Länsstyrelsen i Södermanlands län har sedan 2006 på uppdrag av regeringen arbetat med att sprida metoden, *Ansvarsfull alkoholservering* i länet. Det övergripande målet för arbetet med ansvarsfull alkoholservering är att ingen servering ska förekomma till ungdomar under 18 år eller till märkbart påverkade/berusade gäster. Det har tidigare gjorts mindre uppföljningar om hur metoden har fungerat och detta är en fortsättning på det arbetet.

Syftet med denna enkät är dels att ta reda på hur metoden har uppfattats/fungerat och dels att få en uppfattning om metoden Ansvarsfull alkoholservering är integrerad i den ordinarie verksamheten hos berörda yrkesgrupper i länet. /Mikael Bentzer

Frågor till krögare

1. Hur stor del av er nuvarande personal har gått kursen i Ansvarsfull alkoholservering?
2. Hur ser ni på utbildningsdelen i Ansvarsfull alkoholservering? Är det något i utbildningsinnehållet ni skulle vilja förändra?
3. Vad är avgörande för att ni ska skicka personalen på kursen?
4. Har ni en utarbetad alkohol/drogpolicy?
5. Om svaret är ja på förra frågan; Har då policyn tillkommit före eller efter att ni har introducerats i metoden Ansvarsfull alkoholservering?
6. Hur upplever ni att samarbetet med övriga berörda parter fungerar?
(Med berörda parter menas Länsstyrelsen, kommunens handläggare, polis)
7. Skulle ni föredra en tätare kontakt mellan berörda parter?
8. Hur skulle ni vilja att ett samarbete kring alkoholfrågor mellan berörda parter skulle se ut?

9. Anser ni att metoden Ansvarsfull alkoholserving har haft någon påverkan på ert arbetssätt? Utveckla gärna.

10. Har ni andra synpunkter rörande metoden Ansvarsfull alkoholserving får ni gärna utveckla dem här. Ex. Utbildning, samarbete, tillsyn, m.m.

Frågor till polismyndigheten

1. Anser ni att kunskapen om alkohollagen har ökat inom polisen i och med arbetet med metoden Ansvarsfull alkoholserving?

2. Har kunskapen om polisens roll vad gäller alkoholtillsyn ökat inom polisen genom arbetet med metoden Ansvarsfull alkoholserving?

3. Har era tillsynsinsatser ökat/förändrats genom arbetet med metoden Ansvarsfull alkoholserving? Om svaret är ja, utveckla.

4. Kommer ni att fortsätta att utbilda fler poliser för alkoholtillsyn?

5. Tror ni att alkoholtillsynen från polisen sida kommer att öka eller minska kommande år?

6. Hur upplever ni att samarbetet med övriga berörda parter fungerar?
(Med berörda parter menas Länsstyrelsen, kommunens handläggare, krögare m. personal.)

7. Tycker ni att det skulle vara bra med en tätare kontakt mellan berörda parter?

8. Hur skulle ni vilja att ett samarbete kring alkoholfrågor/alkoholtillsyn mellan berörda parter skulle se ut?

9. Upplever ni att de krogrelaterade våldsbrotten har minskat i och med arbetet med metoden Ansvarsfull alkoholserving?

10. Har ni andra synpunkter rörande metoden Ansvarsfull alkoholserving får ni gärna utveckla dem här. Ex. Utbildning, samarbete, tillsyn, m.m.

Frågor till de kommunala alkoholhandläggarna

1. Anser ni att metoden Ansvarsfull alkoholserving är införlivad i er ordinarie verksamhet?

2. Anser ni att det finns några hinder för att kunna efterleva/införliva metoden Ansvarsfull alkoholserving i ert dagliga arbete? Om ja beskriv

3. Finns det något i metoden/hanteringen i stort som ni känner att man borde ändra på.?

4. Hur upplever ni att samarbetet med länsstyrelsen och polisen fungerar?

5. Tycker ni att det borde vara en tätare kontakt mellan berörda parter?

6. Hur skulle ni vilja att ett samarbete kring alkoholfrågor/alkoholtillsyn mellan berörda parter ska se ut?

7. Anser ni att metoden Ansvarsfull alkoholserving har underlättat Er arbetssituation vad gäller alkoholfrågor/alkohollagen? Om ja beskriv

8. Kommer kommunen att erbjuda utbildning i Ansvarsfull alkoholserving även i fortsättningen?

9. Om svaret är ja; kommer de att vara på samma nivå som idag eller mer/mindre omfattande?

10. Kan ni tänka er att hålla utbildningen i Ansvarsfull alkoholserving kostnadsfritt för deltagarna?

11. Har ni andra synpunkter rörande metoden Ansvarsfull alkoholserving får ni gärna utveckla dem här. Ex. Utbildning, samarbete, tillsyn, m.m.

Rapporter utgivna under 2011:

Nr	Titel	Ansvarig utgivare
1	Eftersök av småsvalting i fjärdarna utanför Nyköping 2007	Helena Herngren
2	Undersökning av mjukbottenfauna i Askö-Landsområdet 2009	Birgitta Andersson
3	Arbetslösheten bland flyktingar i Södermanland	Lucie Raid
4	Fiskgjusinventeringar i västra Mälaren 1971-2009	Staffan Karlsson
5	Handlingsplan för grågåspopulation och betesskador vid Sörfjärden	Helena Söderlund

Länsstyrelsen	Ansvarig utgivare	År 2011
611 86 Nyköping Tel växel: 0155-26 40 00 E-post: sodermanland@lansstyrelsen.se Hemsida: www.lansstyrelsen.se/sodermanland	Mikael Bentzer	Nr 6