



Till
Socialtjänstnämnden

Gränslös utmaning - alkoholpolitik i ny tid

Remissvar på Alkoholinförselutredningens slutbetänkande
(1 bilaga)

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden åberopar tjänsteutlåtandet som svar på remissen och överlämnar det till kommunstyrelsen.
2. Omedelbar justering.

Dag Helin

/Peter Carlsten

Sammanfattning

Socialdepartementet har begärt synpunkter på Alkoholinförselutredningens slutbetänkande "Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid" som handlar om kontroll av införsel och vidareförsäljning av alkoholdrycker, skatte- och prispolitik samt andra alkoholförebyggande insatser m.m.

Förvaltningen anser att utredningens förslag om att sänka skatten på spritdrycker med 40 procent och på öl och vin med 30 procent riskerar att medföra en alltför stor ökning av de alkoholrelaterade skadorna i samhället. Det finns dessutom tecken på att resandeförseln minskat i början av år 2005. Därför bör eventuella skattesänkningar vänta, och att man i första hand försöker hålla tillbaka alkoholkonsumtionen med andra medel.

Utredningen förslår en höjning av åldersgränsen för all försäljning och servering av alkoholdrycker till 20 år, vilket förvaltningen ställer sig tvekan till med hänsyn bland annat till att 18 år gäller som myndighets- och rösträttsålder. Utredningens förslag om att omfördela resurser som idag används till lokal prevention i kommunerna till regionala kompetenscentra

finner förvaltningen märkligt. Dels finns redan den sortens stödfunktioner väl utvecklade i Stockholms stad och län, dels gör sådana centra ingen nytta om det inte också finns lokala aktörer som kan omsätta nya rön och metoder i praktisk handling.

Förvaltningen anser att tillståndsplikten för folkölsförsäljning bör återinföras och att kraven på näringsidkarna bör bli hårdare. När det gäller förslaget att begränsa serveringstiden till senast 03.00 avstyrker förvaltningen detta förslag och anser att kommunerna själva även fortsättningsvis ska få besluta om sena serveringstider. Däremot efterfrågas ett ökat lagligt stöd för att förena serveringstider med villkor om till exempel utbildning i ansvarsfull alkoholserving. Utredningens förslag om en förlängning av utrymningstiden från 30 minuter till en timme avstyrkes också. Utredningen har inte framfört några argument som talar för det. Tvärtom skulle det leda till ökade störningar för boende. Förvaltningen välkomnar dock förslagen om examination av tillståndshavare i syfte att säkerställa kunskaper i alkohollagen. Förslagen om förstärkt tillsyn välkomnas likaså. Dessa två förslag kommer öka Stockholms stads strävan att åstadkomma en ansvarsfull alkoholserving samt konkurrens på lika villkor.

I övrigt anser förvaltningen att utredningen innehåller en hel del intressanta förslag inom många olika områden. Det bör dock betonas att kommunerna har de största möjligheterna att förebygga drogproblem. Om det blir nödvändigt att fördela resurser mellan olika områden så bör utvecklingen av det lokala arbetet prioriteras högst.

Bakgrund

Alkoholinförselutredningens uppdrag är att följa alkoholkonsumtionsutvecklingen i landet och föreslå adekvata åtgärder, särskilt när det gäller att minska problemen med resandeförseln inom EU. Utredningen har i ett delbetänkande i slutet av år 2004 (*Var går gränsen?*) bland annat föreslagit skattesänkningar på sprit, ökade resurser till tull och polis, skärpta straff inom vissa områden och ökade informationsinsatser. Socialtjänstnämnden har tidigare lämnat ett remissvar på delbetänkandet (Dnr 106-542/2004).

Utredningens slutbetänkande inleds med en detaljerad kartläggning av hur alkoholkonsumtion och alkoholskador utvecklats fram till och med år 2004. Anskaffningen av alkoholdrycker låg år 2004 på 10,5 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre, vilket är en ökning med 2 procent jämfört med år 2003. Både inhemsk försäljning och införsel från utlandet har ökat sedan EU-inträdet, med undantag för 2004 som var det första året då den inhemska försäljningen minskade sedan 90-talet.

Den inhemska försäljningen av alkohol stod år 2004 för 63 procent av den totala anskaffningen. Det är en minskning med 5 procentenheter jämfört med året innan. Det är inte bara resandeförseln som ökar i betydelse, även smugglingen har ökat kraftigt enligt utredningen.

När det gäller alkoholskadorna konstaterar utredningen att den nedåtgående trenden i alkoholrelaterad dödlighet har avstannat. Detta är särskilt påtagligt i de sydligaste länen där ökningen i alkoholrelaterad dödlighet i början av 2000-talet är i storleksordningen 40 procent jämfört med slutet av 80-talet.

Utredningen lämnar en rad olika förslag inom flera områden som t ex arbetet inom EU, organisationen av det alkoholförebyggande arbetet och det lokala förebyggande arbetet, insatser riktade till barn, ungdomar och unga vuxna och sekundärprevention inom sjukvården m.m. Utredningen föreslår också ökade alkohol- och drogförebyggande insatser inom arbetslivet och i trafiken, förstärkt information/upplysning på nationell nivå. Vidare lämnas förslag som gäller försäljning av folköl och servering och därmed sammanhängande tillsyn enligt alkohollagen, samt stöd till frivilligorganisationer och forskning.

De förslag som mest berör Stockholms stads förutsättningar att motverka alkoholproblem gäller höjd åldersgräns för all försäljning och servering av alkoholdrycker, inklusive folköl, till 20 år, sänkning av skatten på öl och vin med 30 procent, uppbyggnad av regionala kompetenscentrum för drogprevention samt skärpningar av kommunernas ansvar att ingripa mot butiker som inte följer reglerna om försäljning av folköl. Utredningen föreslår också att serveringstiden för restaurangerna ska begränsas till senast klockan 03.00.

Utredningen finns att hämta i sin helhet på adressen
<http://www.regeringen.se/sb/d/5140/a/40647>

Ärendets beredning

Ärendet har remitterats till socialtjänstnämnden, tre stadsdelsnämnder och stadsledningskontoret för yttrande senast 2005-08-26. Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom Preventionscentrum Stockholm – Precens. Samråd har skett med Tillståndsenheten vad gäller serveringsbestämmelser m.m.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har redan i remissvaret på utredningens delbetänkande (Dnr 106-542/2004) utvecklat synpunkter kring många av de områden som slutbetänkandet behandlar. Inga förändringar har skett i situationen som föranleder någon ändring av de synpunkter som förvaltningen lämnade för ett halvår sedan.

Höjd åldersgräns för servering av alkoholdrycker

Ett nytt förslag från utredningen är att höja åldersgränsen för all försäljning och servering av alkohol (inklusive folköl) till 20 år. Tanken är förstås att denna åtgärd ska motverka att unga vuxna ökar sin alkoholkonsumtion p.g.a. ökad tillgänglighet och eventuella skattesänkningar. Förvaltningen ställer sig dock tveksam till en höjning av åldersgränsen för alkoholserving från 18 till 20 år med hänsyn bl.a. till att man är myndig och har rösträtt vid 18 år.

Erfarenheterna från drogvaneundersökningar av niondeklassare de senaste åren visar att det är möjligt att få ner drickandet bland underåriga trots en mer libe-

ral hållning till alkohol bland vuxna. Däremot stöder förvaltningen utredningens förslag att utveckla alkoholfria mötesplatser för ungdomar i åldersgruppen 15-20 år.

Skattesänkningar bör undvikas

Utredningen konstaterar att skattesänkningar på spritdrycker, vin och öl kommer att leda till ökad konsumtion och därmed ökade alkoholskador. Trots det föreslår man att alkoholskatterna sänks. Motivet för att sänka skatterna är en ökande resandeförsel och därmed minskande inhemsk försäljning under år 2004 jämfört med tidigare. Om man ser på hur utvecklingen ser ut för första tertialet år 2005 verkar dock utvecklingen ha brutits. Enligt SoRAD:s (Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet) löpande mätningar har den privata införseln gått ner med 17 procent jämfört med samma period år 2004. Samtidigt visar Systembolagets försäljning tecken på att återhämta sig. För hela landet har försäljningen ökat 2,2 procent under det första tertialet, och ökningen är särskilt märkbar i de södra landsdelarna. Detta innebär att Systembolagets andel av den totala försäljningen år 2005 kan komma att återgå till vad den var mellan åren 1996 och 2003. Kanske var 2004 ett undantagsår då en del ”grönbeteseffekter” gjorde sig tillkänna.

Utredningen uppskattar att effekten av en 30-procentig minskning av öl- och vinskatten på resandeförseln skulle vara en minskning med 5-10 procent. Uppenbarligen finns det andra faktorer än priset på alkoholdrycker i Sverige som påverkar människors benägenhet att köpa med sig alkoholdrycker vid utlandsresor. Förvaltningen anser att de övriga möjligheter till beteendeförändringar som finns bör undersökas närmare innan en skattesänkning kan bli aktuell. Skulle man trots risken för ökade skador ändå bestämma sig för att sänka skatterna bör detta ske proportionerligt lika mycket på sprit, öl och vin för att inte uppmuntra en övergång till starkare alkoholdrycker.

Regionala kompetenscentra måste utredas närmare

Utredningen föreslår att den nuvarande ordningen med en uppdelning av alkohol- och narkotikafrågan på två olika centrala aktörer (Mobilisering mot Narkotika och Alkoholkommittén) ska upphöra och sammanföras till en enda alkohol- och narkotikapolitisk samordnare. Det går väl i linje med vad förvaltningen har föreslagit i tidigare remissvar, nämligen att alla frågor som gäller förebyggande arbete ska föras samman till en myndighet för lokal prevention. Det skulle minska ryckigheten som fortfarande finns i statens agerande kring de drogförebyggande frågorna. Möjligheten finns också att koppla samman statens stöd till den lokala drogpreventionen med stödet för folkhälsoarbetet och det brottsförebyggande arbetet. Lokalt arbete tar lång tid att förankra och bygga upp, så därför måste utvecklingsmedlen inom detta område ha en långsiktig inriktning och utgå från en så bred grund som möjligt.

Däremot ställer sig förvaltningen frågande till vad ett regionalt kompetenscentrum skulle kunna bidra med när det gäller att utveckla det lokala preventionsarbetet i Stockholms stadsdelsområden. I Stockholms stad finns redan

Precens som utgör ett direkt stöd till stadsdelsförvaltningarna genom konsultation, handledning och produktion av stadsgemensamma insatser som drogvaneundersökningar och mediainsatser. Dessutom finns en FoU-enhet vid stadsledningskontoret där några av de mest erfarna preventionsforskarna i Sverige arbetar. Dessa enheter får sina uppdrag från staden vilket innebär att man står mycket nära det lokala arbetet i stadsdelsförvaltningarna. Det innebär också att man kan påverka de uppföljningssystem som staden har, något som en statlig aktör skulle ha mycket svårare att göra.

Förutom stadens egna utvecklingsresurser finns STAD, som är en enhet inom landstingets Beroendecentrum. Centrum För Folkhälsa (landstinget) har också en särskild enhet för Alkohol- och Drogprevention. Utvärderingen av stadsdelarnas drogförebyggande insatser görs inom ramen för ESAPP, som organisatoriskt tillhör Karolinska Institutet. Staden har ett gott samarbete med dessa aktörer kring konkreta utvecklingsinsatser som t ex utbildningar och handledning.

Denna situation med så pass många och högt kompetenta utvecklings- och utvärderingsresurser är förmodligen rätt unik för Stockholms stad. Icke desto mindre bör detta tas i beaktande när man fattar beslut om vilka kompetenscentra som ska finnas. Samarbetet mellan de nuvarande aktörerna är gott och fördjupas kontinuerligt. Hellre än ytterligare en aktör att samarbeta med kan man tänka sig att staten ingår ett samarbetsavtal med de aktörer som redan finns.

Den allvarligaste invändningen mot uppbyggnaden av regionala kompetenscentra är dock ekonomisk. Enligt utredningen ska dessa centra finansieras med de medel för lokal drogpårevention som idag till stor del används för att finansiera tjänsterna som preventionssamordnare i kommunerna. Även om allt fler av stadens samordnare får fasta tjänster och blir mer integrerade i stadens ordinarie arbete är det långt kvar innan detta är en fast förankrad arbetsuppgift. Risken är därför stor att om alla statliga utvecklingsmedel till det lokala drogförebyggande arbetet skulle upphöra i januari 2006 så skulle en stor del av den kompetens som byggts upp i kommunerna och stadsdelarna de senaste åren gå förlorad. Det är knappast någon mening att ha ett regionalt kompetenscentrum om det inte finns lokala aktörer som kan se till att nya forskningsrön och förbättrade metoder förs ut i kommunerna. Förslaget skulle innebära en omfördelning av resurser från konkreta utvecklingsmedel i stadsdelsförvaltningarna till nya byråkratiska strukturer som inte är motiverade, i varje fall inte för Stockholms stad.

Förvaltningens uppfattning om de regionala kompetenscentrumen är alltså att deras funktion bör utredas närmare när det gäller Stockholms stad och län. Om uppbyggnaden av dessa centra innebär minskade resurser till de lokala aktörerna bör detta få anstå tills situationen när det gäller kommunernas förebyggande arbete stabiliserats ytterligare.

Anmälningsplikt för folkölsförsäljning bör bli tillståndsplikt

Genom alkohollagens tillkomst avskaffades det tillståndskrav som tidigare gällde för matvaruhandlare som bedrev detaljhandel med öl. Förutsättningarna för att detaljhandel med öl skall få bedrivas är numera att den sker i en godkänd livsmedelslokal och att det där även bedrivs matvaruförsäljning. Näringsidkaren ska även anmäla till kommunen att han säljer öl och arbeta fram ett egentillsynsprogram. Kommunen har möjlighet att ta ut en tillsynsavgift.

Utredningen föreslår ett förtydligandet av straffbestämmelsen i 10 kap. 7 § alkohollagen så att det blir straffbart att sälja folköl utan att ha anmält detta till kommunen. Socialtjänstförvaltningen välkomnar detta förtydligande, men önskar också att tillståndsplikten för folkölsförsäljning återinförs. Detta skulle avsevärt underlätta för kommunen i sitt tillsynsarbete. I princip utför kommunen redan en registrering av uppgifter i samband med att anmälan kommer in. Flera kommuner meddelar även näringsidkaren om att anmälan inkommit. För att kommunen ska kunna arbeta effektivt med tillsynsarbetet vore det bra om tillståndsplikten återinfördes och att tillståndet kunde återkallas på i princip samma grunder som ett serveringstillstånd.

Försäljningsförbud bör kunna lämnas även på andra grunder

Utredningen föreslår att överträdelser av centrala bestämmelser i alkohollagen bör kunna medföra en sanktion enligt 7 kap. 21 § alkohollagen även vad gäller folkölsförsäljning i livsmedelsbutiker. Det kan röra sig om ett försäljningsförbud eller varning.

Förvaltningens uppfattning är att det måste tydliggöras vilka bestämmelser i alkohollagen som åsyftas. I tillsynsarbetet med inköpsstudier har uppmärksamats att flera näringsidkare inte slår in beloppen i kassan i samband med betalning från kund. Ytterst sällan lämnas kvitto. I alkohollagen 8 kap. 5 a § framgår följande:

”Den som har tillstånd för servering av spritdrycker, vin eller starköl till allmänheten eller stadigvarande tillstånd för servering i slutet sällskap är skyldig att registrera all försäljning i kassaregister och att vid varje försäljning ta fram och erbjuda kunden ett av registret framställt kvitto. Tillståndsmyndigheten får medge undantag för servering inom ideella föreningar eller liknande slutna sällskap.”

Förvaltningen anser det rimligt att ställa samma höga krav på detaljhandlare som säljer folköl. Förvaltningen anser vidare att kommunen ska kunna meddela villkor för näringsidkare som bedriver detaljhandel med folköl. Enligt 8 kap. 5 § alkohollagen kan kommunen i serveringsärenden meddela de villkor som behövs. Samma regler bör gälla detaljhandel med folköl.

Samma krav för folkölsservering som vid serveringstillstånd

Om den personliga lämpligheten inte längre finns i ett bolag till exempel p.g.a. att företrädare begått allvarliga brott eller inte betalt skatter och avgifter till det

allmänna kan serveringstillståndet återkallas med stöd av 7 kap. 7 § alkohollagen. Om näringsidkaren påbörjar serveringsverksamhet med folköl kan kommunen inte stoppa detta även fast företrädarna enligt samma lag är olämpliga. Det vore rimligt att samma krav på näringsidkarna ska gälla oavsett vilka alkoholdrycker som serveras.

Beslut om serveringstider ska tas av kommunerna

Utredningen föreslår att det i alkohollagen ska anges att 03.00 är den senaste möjliga serveringstiden som kommunen kan ge tillstånd för. Förvaltningen anser att nuvarande ordning bör kvarstå; dvs. att kommunerna själva beslutar om serveringstider efter den så kallade normaltiden, klockan 01.00. Skälen för detta är att den ordning som nu finns i Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg, där tillstånd fram till kl. 05.00 kopplats till särskilda villkor och ökad tillsyn, fungerar väl. Om kommunernas möjlighet att förlänga serveringstiderna skulle begränsas kan detta uppfattas som ett moraliskt – snarare än alkoholpolitiskt ställningstagande – vilket skulle försvaga alkoholpolitikens legitimitet. Detta synsätt delas också av två av utredningens egna experter som gjort ett särskilt yttrande i denna fråga.

Förvaltningen vill också särskilt lyfta fram behovet av ökat lagligt stöd för att meddela villkor för serveringstider efter klockan 01.00. Då avses exempelvis möjligheten att förena beslut om sena serveringstider med villkor om så kallad STAD-utbildning i ansvarsfull alkoholserving.

Bra med examination av tillståndshavare

Utredningen föreslår att den som söker serveringstillstånd ska kunna visa att de klarar de kunskapskrav som finns i Alkohollagen. Examination av tillståndshavarna föreslås i inledningsskede ske genom länsstyrelsernas försorg. Förvaltningen är mycket positiv till detta förslag som tidigare vid upprepade tillfällen framförts som ett önskemål från Stockholms stad.

I sammanhanget vill förvaltningen också framföra vikten av att någon form av licenssystem och kontroll införs av de privata utbildningsanordnarna. Uppgiften bör kunna handhas av den myndighet som svarar för examinationen av tillståndshavarna.

Utökade utrymningstider ej motiverat

Förvaltningen ser inga skäl till att förlänga tiden för utrymning av serveringsstället från nuvarande 30 minuter till en timme. Utredaren menar att detta skulle leda till en mer successiv och lugnare hemgång från krogen. Det finns inget som talar för det. Däremot skulle risken för störningar till boende öka, vilket skulle medföra behov av att ytterligare begränsa serveringstiderna i bostadsområden. Förslaget är dåligt underbyggt och bör inte genomföras.

Bättre tillsyn en förutsättning för att lagen ska följas

Utredningen har flera olika förslag på hur tillsynen av alkoholdrycker såväl på försäljningsställen som serveringsställen ska kunna förbättras, som till exempel

att kommunerna åläggs att göra årliga tillsynsbesök, samt att Statens folkhälsoinstitut får i uppdrag att utforma riktlinjer för den kommunala alkoholtillsynen. En väl fungerande och effektiv tillsyn är en självklarhet samt en grundläggande förutsättning för att uppnå alkohollagens skyddsaspekter och för att säkra konkurrens på lika villkor. Förvaltningen välkomnar utredningens förslag och ser det som rimligt att en kommun som inte sköter tillsynen ska fråntas det uppdraget.

Destinerad skatt till alkoholprevention kan vara bra

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att något bör göras för att bromsa ökningen av alkoläsk- och ciderkonsumtion bland ungdomar. Utredningsförslaget innebär att en särskild skatt skulle tas ut på de alkoholdrycker som har söt smak, färgglatt innehåll och som marknadsförs särskilt mot ungdomar. De intäkter som kommer in via denna nya skatt skulle specialdestineras till alkoholförebyggande insatser för ungdomar inom t ex idrottsrörelsen, fackföreningsrörelsen och ”arrangörer av musikaliska aktiviteter”, samt till annat forsknings- och utvecklingsarbete inom preventionsområdet.

Förvaltningen finner det anmärkningsvärt att utredningen å ena sida föreslår skattesänkningar på öl och vin allmänt, och å andra sidan kan tänka sig en särskild höjd skatt på populära ungdomsdrycker. Om skattesänkningar behövs för att behålla kontrollen av öl- och vinförsäljningen så bör samma mekanismer gälla även alkoläsk och cider. En alltför stor skillnad mellan svenska och danska/tyska priser bör i så fall innebära att ungdomar flyttar sina inköp av dessa drycker utanför landets gränser.

Emellertid tyder erfarenheterna hittills under år 2005 (se ovan) på att människors vilja att köpa sin alkohol utomlands kanske inte är så stor som många trott. Därför instämmer förvaltningen i utredningens förslag om höjd skatt på alkoläsk och cider. Däremot är det tveksamt att, som utredningen gör, peka ut vissa aktörer som mer lämpade att använda dessa resurser. Även om en ideell organisation har ett vällovligt syfte är det inte säkert att man använder metoder som är bevisat effektiva. Fördelningen av dessa medel bör istället ske så att mesta möjliga förebyggande arbete uträttas lokalt. När resurserna är så knappa bör man ha en solid vetenskaplig grund att stödja vissa projekt framför andra.

Även forskning om vuxna behövs

Utredningen lägger stor vikt vid att forskningen om preventiva insatser för barn, ungdomar och unga vuxna ska fortsätta. Förvaltningen delar uppfattningen att denna grupp bör vara högt prioriterad, men efterlyser också mer kunskap om hur vuxnas alkoholkonsumtion kan påverkas. Det är trots allt bland vuxna som den största ökningen av konsumtionen skett de senaste åren. Till exempel är utvecklingen när det gäller medelålders kvinnors vinkonsumtion oroande. Mer kunskap om vilka risk- och skyddsfaktorer som gäller för vuxnas riskdrickande skulle underlätta att styra resurserna till rätt preventionsområden.

Utredningens övriga förslag

När det gäller utredningens förslag inom andra områden har förvaltningen inget att invända. Ökade insatser för att påverka minimiskatterna och folkhälsoarbetet inom EU, större satsning på trafiknykterhet, bättre sekundärprevention inom sjukvården och fler restriktiva alkoholpolicys inom arbetslivet är alla goda förslag som bör genomföras. Det enda som är viktigt att komma ihåg är att det är kommunerna som har de bästa förutsättningarna att förebygga alkoholproblem, så om det blir frågan om att prioritera mellan olika områden så bör den förebyggande potentialen vara avgjort störst i det lokala preventionsarbetet.

Bilaga

Sammanfattning av Alkoholinförelsutredningens slutbetänkande ”Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid” SOU 2005:25