

LOKALT ARBETE MOT
ALKOHOL OCH NARKOTIKA



Policy för prevention

Policy för prevention

*Nr 1 i Statens folkhälsoinstituts metodskrifter för
lokalt arbete mot alkohol och narkotika*

Statens folkhälsoinstitut
Alkohol- och narkotikaavdelningen
103 52 Stockholm
www.fhi.se

Författare: Sven Andréasson
sven.andreasson@fhi.se

Omslagsbild: age fotostock
Foto: Jan Håkan Dahlström (sid. 6)
Gunnar Smoliansky/Bildhuset (sid. 15)
Alexander Ruas/Bildhuset (sid. 19)
Lena Granefelt/Bildhuset (sid. 24)

Grafisk form: Majbritt Hagdahl
Språkgranskare: Kerstin Törngren
Tryck: Intellecta Tryckindustri, Solna 2006
ISBN 91-7257-432-1

Innehåll

- 5** Förord
- 7** Lokal alkohol- och narkotikapolicy:
vad är det och hur kan det åstadkommas?
- 9** Vad bör ingå i en kommunal alkohol-
och narkotikapolicy?
 - För det första: klara mål 9
 - För det andra: en god struktur 10
 - För det tredje: effektiva åtgärder 12
 - Åtgärder som begränsar tillgängligheten 13
 - Åtgärder som begränsar efterfrågan 17
- 22** Hur åstadkomer man en lokal policy?
 - Media 25
 - Några ord om genomförande och uppföljning 26
 - Plan för permanentning 27
- 28** Lästips

Att förebygga alkohol- och narkotikaproblem – en lokal utmaning

Det finns starka skäl för en större satsning på förebyggande insatser i Sverige. På statlig nivå har flera viktiga initiativ tagits. Bl.a. har nationella handlingsplaner för att förebygga alkohol- och narkotikaproblem antagits. I dessa läggs en ökande vikt vid lokalt förebyggande arbete. Samtidigt har många kommuner och landsting ökat sin aktivitet genom att anta nya alkohol- och narkotikapolitiska program och handlingsplaner. De flesta har också anställt alkohol- och drogsamordnare, och påbörjat förebyggande aktiviteter inom många områden.

Det finns nu också en ökande kunskap om vilka åtgärder som fungerar. Avgörande för utformningen av förebyggande åtgärder är att man har kunskap om vilka de viktigaste risk- och skyddsfaktorerna för alkohol- och narkotikaproblem är, och hur dessa ska kunna motverkas respektive främjas.

Preventionsforskningen visar att ju fler risk- och skyddsfaktorer på individ-, grupp- och samhällsnivå som kan påverkas desto större blir den förebyggande effekten. De satsningar som på många håll görs för barn och ungdom är bra, men behöver kompletteras med insatser för hela befolkningen om de ska ge verklig effekt.

För att understödja det lokala alkohol- och narkotikaförebyggande arbetet ger Statens folkhälsoinstitut ut en serie metodskrifter. Syftet är att ge kortfattad information om metoder på ett antal centrala områden inom det förebyggande arbetet. De ska ses som praktiska verktyg för lokalt verksamma personer med ansvar för alkohol- och narkotikafrågor, bl.a. alkohol- och drogsamordnare och beslutsfattare på politisk och administrativ ledningsnivå.

Gunnar Ågren
Generaldirektör

Sven Andréasson
Avdelningschef Alkohol- och narkotikaavdelningen

Lokal alkohol- och narkotikapolitik: vad är det och hur kan det åstadkommas?

Med policy för prevention menas att kommunens politiska ledning antar ett alkohol- och narkotikapolitiskt program. I detta bör följande inslag ingå:

- övergripande mål och delmål för det förebyggande arbetet
- den huvudsakliga inriktningen för det förebyggande arbetet
- budgetbeslut och specifika uppdrag till berörda nämnder och förvaltningar
- former för uppföljning och redovisning

För att det lokalt förebyggande arbetet ska kunna bli framgångsrikt måste vissa villkor vara uppfyllda:

- att beslut tas på ledningsnivå om riktlinjer för hur det förebyggande arbetet ska bedrivas
- att de förebyggande insatserna blir en del av det reguljära arbetet i kommunen
- att man arbetar med effektiva metoder

Genom att det förebyggande arbetet byggs in i den reguljära verksamheten skapas bättre förutsättningar för en bra förebyggande struktur. I denna struktur ingår att man på ledningsnivå fattar beslut om tjänster, budget, organisation, ansvar och uppföljning. Det förebyggande arbetet har en lång tradition av projektverksamhet där beslut har fattats från fall till fall. Risken är då stor att

insatserna blir kortvariga och ineffektiva. För att få styrka behöver det förebyggande arbetet organiseras på samma sätt som annan reguljär verksamhet.

Arbetet måste också vara långsiktigt för att ge resultat. Forskningen talar för att det tar mellan fem och tio år innan nya idéer leder till

Bra förebyggande arbete förutsätter att man på ledningsnivå fattar beslut om tjänster, budget, organisation, ansvar och uppföljning.

ny verksamhet som gett resultat och blivit etablerade och implementerade i reguljär verksamhet. I en projektorienterad organisation är risken stor att man ger upp innan resultaten börjar synas. För att få den önskade långsiktigheten krävs i allmänhet att verksamheten blir permanent.

Med effektiva metoder menas att man arbetar med metoder för vilka det finns vetenskapligt stöd. För att begränsa skadeverkningarna av alkohol och narkotika kan man dels arbeta med att begränsa tillgängligheten till dessa droger, dels arbeta med att begränsa efterfrågan på dem. Forskningen talar för att störst effekt uppnås genom att begränsa tillgängligheten, men att sådana insatser måste kompletteras med informationsinsatser. Med informationsinsatser är det visserligen svårt att förändra individens hälsobeteenden, men av stor betydelse är att man kan påverka attityder och få stöd för olika former av preventiva insatser, exempelvis de tillgänglighetsbegränsande insatserna.

Slutsatsen är att det krävs en kombination av åtgärder för att få långsiktiga effekter av det alkohol- och narkotikaförebyggande arbetet. Detta ställer krav på väl fungerande samverkan mellan flera av kommunernas verksamheter. Det ställer också krav på god samverkan med andra myndigheter och organisationer som polisen, sjukvården och näringslivet. Tillgängligheten påverkas exempelvis av kommunens tillståndsgivning för alkoholservice, polisens tillsynsarbete för att upprätthålla den kommunala ordningsstadgan och förhindra narkotikalangning och illegal alkoholhantering, men också av föräldrars bjudvanor till sina ungdomar, föräldrars, syskons och äldre kompisars langning och företagens alkohol- och narkotikapolicy som bl.a. bör innehålla regler om alkoholförtäring på arbetsplatsen. Efterfrågan å andra sidan påverkas genom bl.a. kunskapsbaserade skolprogram, mediainsatser och hälsoupplysning i sjukvården.

I denna skrift diskuteras hur en verksam alkohol- och narkotikapolicy kan tas fram och implementeras. Det är viktigt att dessa åtgärder ses i ett större sammanhang där åtgärder planeras med hänsyn till rådande normer, lagstiftning och ekonomiska drivkrafter.

Vad bör ingå i en kommunal alkohol- och narkotikapolicy?

För det första: klara mål

Klara mål för det alkohol- och narkotikaförebyggande arbetet måste anges. Dessa måste vara mätbara. De bör baseras på en lokal kartläggning och följas upp genom nya undersökningar. Ett övergripande mål behöver brytas ner på ett antal mer gripbara delmål. Exempel på ett övergripande mål kan vara att reducera problem relaterade till alkohol och narkotika. Exempel på delmål kan vara att minska användningen av cannabis, att skjuta upp alkoholdebuten bland ungdomar, och att man i sjukvården oftare ställer frågor om alkoholvanor och erbjuder rådgivning.

Till varje angivet mål bör också anges hur målet ska kunna följas upp. I *Metoder för kartläggning och uppföljning*, nr 2 i denna skriftserie, beskrivs hur arbetet med kartläggning och uppföljning kan läggas upp. Här beskrivs ett antal nyckeltal eller indikatorer för att följa utvecklingen. Exempel på indikatorer som beskriver de bestämningsfaktorer som styr bruket av alkohol och narkotika är pris och fysisk tillgänglighet. Indikatorer som beskriver konsumtionen av alkohol och narkotika är bl.a. systembolagets försäljning. Indikatorer som beskriver problem orsakade av alkohol och narkotika är exempelvis rattfylleri, misshandel, alkoholrelaterad sjuklighet och narkotikarelaterade dödsfall. Indikatorer som beskriver det lokala förebyggande arbetet utgörs dels av indikatorer som beskriver arbetets struktur (policy, tjänster), dels indikatorer som beskriver omfattningen av den förebyggande verksamheten. Många av dessa indikatorer finns numera tillgängliga för alla kommuner på Folkhälsoinstitutets hemsida. En del indikatorer kräver dock andra typer av undersökningar, exempelvis skolundersökningar av alkohol- och narkotikavanor.

För det andra: en god struktur

För att implementera målen krävs en handlingsplan. Om policyn kan vara mer visionär och övergripande bör handlingsplanen vara mer konkret. Därtill kan den ofta ha ett kortare tidsperspektiv än policyn. I handlingsplanen anges vilken struktur som krävs i den kommunala organisationen för att målen ska kunna uppfyllas. Viktiga inslag i denna struktur är

- uppdrag till de kommunala nämnderna och beslut om budget för arbetet
- ansvarig ledningsgrupp
- samordnarfunktionen
- former och ansvar för redovisning av genomförda insatser

Avgörande för all verksamhet är att resurser avsätts för den i budgeten. Eftersom det förebyggande arbetet fortfarande uppfattas som ett nytt verksamhetsområde har det ännu inte arbetats in i budgetprocesserna på samma sätt som andra verksamhetsområden, exempelvis vård och behandling. Men den enkla sanningen är att det som inte finns i budgeten finns inte!

Man kan i själva verket se hela denna skrift som en anvisning till hur budgetarbetet ska bedrivas. I en del fall råder det en viss trötthet på policydokument – i dessa fall kan fokus i arbetet istället läggas på ekonomistyrning, där motiven för budgetanslag kan hämtas från denna skrift.

Alkohol- och narkotikafrågan griper över många samhällsområden, vilket ställer stora krav på samordningen av de kommunala insatserna, liksom på samverkan med andra myndigheter, organisationer och företag. Samordnarfunktionen är därför av central betydelse. Internationell forskning visar att samordnaren ofta är en förutsättning för att få kraft och kontinuitet i det förebyggande arbetet. Mot bakgrund av att alkohol- och narkotikaproblemen sannolikt kommer att växa under de kommande åren, med åtföljande ökade kostnader för kommunerna, bör därför inrättandet av tjänster för

Det som inte finns i budgeten finns inte!

samordnare ses som en god investering. För många av landets mindre kommuner kan det finnas goda skäl att samarbeta med grannkommunerna i dessa frågor. Sådan samverkan kan underlättas genom att man går samman och anställer en gemensam samordnare. Sådan kommunsamverkan förekommer redan på en del håll, bl.a. förekommer det att restaurangtillsynen i flera kommuner sköts av en gemensam handläggare. Som framgått tidigare bör tillsynsfrågorna ses som en viktig del av det förebyggande arbetet. Samordnarfunktionen ska ses som strategisk, dvs. samordnaren ska fungera som olja i det kommunala maskineriet och öka effektiviteten i de förebyggande insatserna. Däremot ska samordnaren inte stå för genomförandet av enskilda förebyggande program – detta ansvar vilar på de berörda nämnderna.

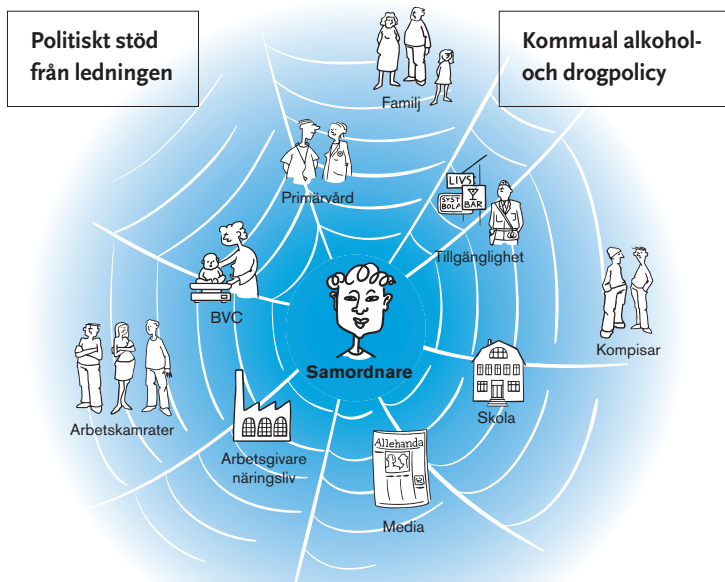
Även om den kommunala organisationen varierar en hel del, gäller i de flesta fall att det förebyggande arbetet bör ledas av en ledningsgrupp som har mandat att fatta de beslut som krävs. I ledningsgruppen bör ledande politiker från berörda nämnder och chefstjänstemän från respektive förvaltning ingå. Samordnaren bör då arbeta på uppdrag av ledningsgruppen, som i sin tur vägleds av det alkohol- och narkotikapolitiska programmet och handlingsplanen. I de flesta fall fungerar det förebyggande arbetet bäst om samordnaren är placerad under kommunstyrelsen, snarare än under en facknämnd.

I handlingsplanen, som bör beslutas av kommunfullmäktige/kommunstyrelsen, ges uppdrag till olika nämnder. Dessa bör i enlighet med ovanstående baseras på mätbara mål, och återredovisas till kommunfullmäktige/kommunstyrelsen på det sätt och vid den tidpunkt som anges i handlingsplanen. Nämnderna bör i sin tur skriva in de åtaganden som följer av kommunens handlingsplan i sina styrdokument.

För det tredje: effektiva åtgärder

När målen och strukturen för det förebyggande arbetet är beslutade återstår att gå till handling. Här blir frågan vilka åtgärder som ger bäst effekt. Som framgått i tidigare avsnitt talar forskning och erfarenhet för att effektivt förebyggande arbete bygger på en kombination av åtgärder som begränsar tillgängligheten och åtgärder som begränsar efterfrågan. För att tillgängligheten ska kunna begränsas krävs information som ökar medborgarnas kunskaper, förändrar deras attityder och som skapar stöd för en restriktiv policy. I handlingsplanen bör anges såväl tillgänglighetsbegränsande som efterfrågebegränsande åtgärder.

I handlingsplanen anges den principiella inriktningen på de åtgärder som nämnderna bör vidta. Handlingsplanen ska utgå från de angivna målen och anpassas till de risk- och skyddsför-



Ett exempel på hur en handlingsplan kan organiseras. Preventionssamordnaren ses som spindeln i nätet. För att handlingsplanen ska få effekt krävs politiskt stöd.

hållanden som identifierats i kartläggningsfasen. Detta innebär att olika kommuner bör prioritera olika åtgärder. Om man i en skolenkät exempelvis finner en hög andel elever som beskriver att deras föräldrar inte vet var de är på kvällar och helger, bör ett familjeprogram ingå i arbetsplanen. Valet av familjeprogram överläts till facknämnden, även om man i handlingsprogrammet bör klargöra att de program som väljs ska ha vetenskapligt stöd. Det ska på ett trovärdigt sätt framgå vilka riskfaktorer ett program syftar till att reducera och vilka skyddsfaktorer det syftar till att stärka. Prioritering är också nödvändig ur ett annat perspektiv: man kan inte göra allting på en gång! Även om man skulle hålla med om att alla de insatser som nämns på de följande sidorna är viktiga, måste man ändå prioritera vilka av dem som man kan klara av under de närmaste åren.

Åtgärder som begränsar tillgängligheten

Polisen Många förebyggande insatser har relativt begränsade effekter om de inte kombineras med en aktiv tillsyn. Polisen har därför en nyckelroll vad gäller de tillgänglighetsbegränsande åtgärderna. Polisen har stora möjligheter att försvåra hembränning, illegal vidareförsäljning av privatimporterad alkohol och annan svartsprithantering, liksom langning till underåriga. Polisen kan också genom aktiv tillsyn förhindra överservering eller servering till ungdomar på restauranger.

Trafik Ett mycket viktigt arbetsområde för polisen är trafiknykterhetsinsatserna. Alkoholskadeforskningen visar att få insatser har samma starka effekt på trafikolyckor som slumpmässiga nykterhetskontroller, särskilt när dessa uppmärksammas i media.

Antal serveringstillstånd Ju fler serveringstillstånd, till allmänheten såväl som till slutna sällskap, som beviljas i ett område, ju större blir risken för alkoholrelaterade problem som trafikolyckor och våldsbrott. Genom att anta riktlinjer för beviljande av serveringstillstånd i

det alkoholpolitiska programmet ökar kommunens möjlighet att begränsa antalet tillstånd i utsatta områden. Exempelvis bör inte fler tillstånd beviljas än kommun och polis har möjlighet att utöva effektiv tillsyn över.

Tider för servering Ju senare på natten som servering tillåts, desto fler problem uppstår, vilket framgått av senare års forskning från olika länder, exempelvis Island, Storbritannien och Australien. Även serveringstiderna bör regleras i det alkohol- och narkotikapolitiska programmet.

Ansvarsfull alkoholservering Ansvarsfull alkoholservering innebär att utbildning av personal i serveringsfrågor kombineras med effektiv tillsyn från kommunen och polisen. Denna kombinerade insats kan vara ett effektivt sätt att minska alkoholproblem. Alla serveringstillstånd bör villkoras med att personal och serveringsansvariga utbildas i ansvarsfull alkoholservering.

Festivaler och andra evenemang Festivaler och andra evenemang är tillfällen då tillsynen över alkoholförsäljningen ofta försvagas. I flera studier har man funnit att även relativt enkla kontrollåtgärder lett till klara förbättringar vad exempelvis avser ungdomsfylleri och skadegörelse. Sådana kontrollåtgärder bör inarbetas i det alkohol- och narkotikapolitiska programmet. Man kan exempelvis diskutera med arrangörerna hur rutinerna för att hålla ordning och följa alkohollagen har planerats redan innan festivalen, göra tillsyn och följa upp diskussionen efter genomförd festival.

Den kommunala ordningsstadgan Kommuner kan i den lokala ordningsstadgan införa begränsningar rörande var alkohol får konsumeras, exempelvis på bussar, tågstationer, idrottsarenor, badstränder och parker. I synnerhet bör man föreslå åtgärder för att motverka berusning och de konsekvenser som berusning ofta medför i form av oväsen, offentlig urinering och hotfullt beteende. Kommunen kan också åberopa skyddet för ungdom för att begränsa antalet



serveringstillstånd, liksom miljöargument då alkoholserving ofta medför bullerstörningar och andra olägenheter. Med stöd av den kommunala ordningsstadgan kan polisen ingripa mot offentligt drickande och beslagta den alkohol som påträffas.

Utvecklad tillsyn Kommunala föreskrifter har begränsat värde om de inte också kopplas till aktiv tillsyn. Omfattande forskning bekräftar att tillsynen är en avgörande faktor för såväl ansvarsfull alkoholserving som försäljning av alkohol i detaljhandel. Särskilt polisens tillsyn är viktig. Viktigt är därför att man utarbetar dessa delar av den kommunala policyn i samverkan med den lokala polismyndigheten. Genom regelbunden patrullering och besök på krogarna kan polisen se hur alkoholservingen sköts, och rapportera missförhållanden till kommunen. En form av tillsyn är observationsstudier, där polis eller kommun undersöker i vilken grad berusade personer eller underåriga blir serverade eller försålda alkohol. Detta har visat sig vara ett effektivt sätt att minska olaglig servering eller försäljning, särskilt om denna form av tillsyn leder till varning eller indraget tillstånd.

Kontroll av försäljning till underåriga Ett stort antal studier bekräftar att underåriga utan större svårigheter kan köpa alkohol antingen i butiker eller på restauranger. Därtill är tillgängligheten via äldre kamrater, syskon, föräldrar ofta god. En viktig orsak till den goda tillgängligheten är brister i myndigheternas tillsyn. Ofta förekommer falska legitimationshandlingar. För att motverka sådana kan serveringspersonal utbildas i att känna igen förfalskningar.

Pris Även om alkoholpriser i huvudsak är en nationell fråga, finns vissa möjligheter att arbeta med prisinstrumentet även lokalt. Således kan Happy hour och andra former av tillfälliga rabatter leda till kraftigt ökat drickande. I det alkoholpolitiska programmet kan kommunen verka för att denna typ av prissänkningar inte ska förekomma, eller att rabatterna innebär billig eller gratis mat snarare än billig alkohol.

Åtgärder som begränsar efterfrågan

Föräldrar och familj Det mesta i forskningen talar för att familjen är den enskilt viktigaste faktorn för att begränsa efterfrågan på alkohol och narkotika. Föräldraprogram har troligen större effekt för att begränsa efterfrågan än några andra insatser. Insatserna inriktas på att förbättra interaktionen mellan barn och föräldrar, att stärka samhörigheten med familjen och att klargöra familjeregler avseende alkohol och narkotika.

Fritid På fritidsområdet finns det tre centrala teman: kamratkontakter, socialt utvecklande fritidsaktiviteter och ungdomskultur. Alkohol- och narkotikavanor påverkas starkt av kamratgrupper, särskilt om föräldrainflytandet är svagt. Socialt utvecklande fritidsaktiviteter kan minska risken för alkohol- och narkotikaproblem, förutsatt att åtgärder också vidtas mot tillgängligheten. Exempel på sådana är engagemang i idrottsföreningar, musik eller andra aktiviteter med strukturerad verksamhet. Däremot saknar ostrukturerade verksamheter sådan skyddande effekt. För preventionsarbetet är det en central uppgift att skapa möten mellan unga och vuxna där ungdomar möts med respekt och där de vuxna lyssnar. Sådana möten kan stärka de mänskliga banden och minska behovet av alkohol och narkotika.

Skola och förskola Genom att anta alkohol- och narkotikapolicy kan skolor begränsa problem relaterade till alkohol och narkotika. I grundskolan och gymnasiet kan en policy dels klargöra hur skolan avser att arbeta med alkoholprevention som en del av undervisningen. Dels kan en policy klargöra om alkoholförbud gäller i samband med de aktiviteter som ordnas i eller i anslutning till skolan, exempelvis föräldramöten. En omfattande forskning visar på goda, långsiktiga effekter av att i förskolan uppmärksamma riskutsatta barn och att intervensera med åtgärdsprogram. Vad gäller insatser i skolan har det visat sig vara svårt att med ANT-undervisningen direkt påverka elevernas alkohol- och narkotikavanor. Ändå står

det klart att skolan indirekt kan spela en stor roll. Främst kan detta ske genom att främja elevers psykosociala hälsa och utveckling. Även om skolan inte har som främsta mål att förebygga alkohol- och narkotikaproblem, finns det starka pedagogiska skäl att stärka elevernas sociala och emotionella kompetens. Om man kan stärka barnens samhörighetskänsla med skolan, leder detta både till förbättrade skolprestationer och minskad risk för psykosocial felutveckling på många områden. Det är därför viktigt att kunna mäta hur skolorna i kommunen ligger till i dessa avseenden. Detta kan exempelvis göras genom kända indikatorer som skolk och betyg, men också genom enkäter som mäter den psykosociala miljön i skolan. Det är också viktigt att ge lärarna en ökad kompetens i hur de ska agera och vad de kan bidra med både för att främja hälsa, förebygga problem och vad de kan göra om problem uppstår.

Högskolor Mot bakgrund av att studentåren för många är den del av livet då alkoholkonsumtionen är som högst och där många också prövar narkotika, bör dessa frågor ha hög prioritet i högskolekommunernas alkohol- och narkotikapolitiska program. I samverkan med högskoleledningen och studentorganisationerna kan man verka för att alkoholförtäring förbjuds eller begränsas i vissa sammanhang och lokaler. Även alkoholindustrins sponsorskap av vissa evenemang kan förbjudas. På många högskolor utgör alkoholservering en viktig del av studentlivet, i vissa fall utgör inkomsterna från alkoholförsäljningen en stor del av studentorganisationernas ekonomi. Det är därför av stor betydelse att dessa frågor diskuteras i högskolornas alkohol- och narkotikapolitiska program.

Primärvård och mödrahälsovård Primärvården har genom sin breda kontaktyta mot hela befolkningen en unik möjlighet att förebygga alkoholproblem. Det finns en omfattande vetenskaplig litteratur som beskriver goda effekter av alkoholorådgivning i primärvården. Samtidigt har man i sjukvården haft svårigheter med att implementera denna metodik. Det finns två problem som måste lösas.

Det första gäller policyfrågan: sjukvårdens huvudmän måste fatta beslut om att alkoholprevention ska bedrivas. Det motiveras med att detta är insatser med god vetenskaplig evidens, som både förbättrar hälsan och sparar resurser. Det andra problemet gäller metodiken. Här handlar det om utbildning i alkoholfrågor, särskilt metoder för tidig upptäckt (screening) och motiverande samtalsmetodik. Samma resonemang är tillämpligt inom möd-
rahälsovården, med målet att reducera alkoholrelaterade foster-
skador.

Arbetsliv, företag Företagsledare och myndighetschefer kan i kraft av sin ofta ledande position i lokalsamhället engageras till en ledande roll i det alkohol- och drogförebyggande arbetet. Ett viktigt inslag i en arbetsplatspolicy är förbudet mot alkoholkonsumtion under arbetstid. På arbetsplatser som saknar policy är acceptansen



betydligt större för att arbetstagarna dricker på arbetstid. En policy kan också ta avstånd från vinlotterier på arbetsplatsen, eller att alkohol ges som gåva eller pris för olika prestationer. Viktigt är också frågan om drogtester av anställda, där tester kan göras såväl av alkohol som narkotika. I en policy kan också arbetsgivarens skyldighet att erbjuda anställda med alkohol- eller narkotikaproblem rådgivning eller behandling klargöras. För att vara effektiv måste en policy vara väl känd och förankrad bland alla anställda. En viktig möjlighet är att bedriva sekundärprevention inom ramen för företagshälsovården, dvs. utveckla rutiner för tidig upptäckt av riskabla alkoholvanor och motivera de anställda att dra ner på sitt drickande. För att företagshälsovården ska kunna bidra med detta krävs att dessa tjänster har beställts i det avtal som arbetsplatsen har träffat med företagshälsovården. Många av de anställda är föräldrar, varför arbetsplatsen kan vara en bra arena för att rekrytera föräldrar till föräldraprogram. Företag kan också engageras att starta mentorskapsprogram, där en anställd kopplas samman med en riskutsatt ungdom och de tillbringar tid tillsammans. I Sverige driver stiftelsen Mentor denna typ av program.

Restauranger Det finns många goda skäl för restauranger (vilket också inkluderar pubar, barer, kaféer, klubbar och liknande) att utveckla en alkohol- och narkotikapolicy. För många restauranger utgör alkohol en väsentlig del av omsättningen. Det är därför viktigt att policyn sköts professionellt. Viktiga inslag i en sådan policy utgörs av olika strategier för att förhindra alkoholförsäljning till underåriga och berusade gäster, liksom att försvåra narkotikaanvändning. En policy kan exempelvis innebära att inslag som kan leda till berusningsdrickande undviks, exempelvis dryckestävlingar, priserbjudanden och bjudrundor. Personalen kan också lära sig att aktivt marknadsföra alkoholsvaga drycker eller mat för att undvika berusning bland gästerna. Personalen, särskilt vakterna, kan utbildas i att känna igen tecken på drogpåverkan för att kunna avvisa sådana personer. Restauranger kan på en rad olika sätt påverka dryckeskulturen och de problem som kan

uppstå i anslutning till denna. Faktorer som trängsel, ljudnivå, värme/ventilation, tillgång till sittplatser och väntetider påverkar risken för alkoholrelaterade problem, särskilt i kombination med överservering. Den fysiska miljön kan i vissa fall förändras för att kunna upptäcka drogpåverkade personer, och försvåra narkotikaanvändning, exempelvis genom bättre belysning i entrén, och ombyggnation på toaletterna. Viktigt är också att restaurangerna inarbetar alkohol- och narkotikaavsnitt i sina personalpolitiska program.

Mediaföretag Många mediaföretag spelar en viktig roll för allmänhetens kunskaper och attityder till alkohol och narkotika. Såväl press som etermedia kan med en policy klargöra hur nyheter om alkohol och narkotika ska presenteras. Alkoholproducenter bedriver ofta en skicklig marknadsföring där alkohol framställs som nyttigt eller glamoröst. En policy kan innebära en bättre balans, där även nyheter om alkoholrelaterade problem tas in. TV-såpor, med en uttalat ungdomlig publik, kan framställa såväl alkohol som narkotika i en positiv dager. En policy kan innebära att även drogernas avigsidor lyfts fram. Att bygga upp goda relationer med mediaföretagen i kommunen är därför en viktig uppgift. Uthyrare av festlokaler kan som en del av en policy säkerställa att alkohol inte serveras till underåriga, och att narkotika inte förekommer. Idrottsarenor och idrottsföreningar kan policymässigt motverka allt bruk av alkohol i samband med idrottsevenemang, exempelvis genom att ej tillåta medhavd alkohol bland åskådare.

Hur åstadkommer man en lokal policy?

För att få en bra policy till stånd krävs dels kunskaper om vad som verksamt kan förebygga alkohol- och narkotikaproblem, vilket beskrivits ovan, dels kunskaper om samhällsorganisation. Det senare handlar om en förståelse för hur beslut fattas, och hur denna kunskap kan användas för att få stöd för en kommunal alkohol- och narkotikapolitik – antingen en helt ny politik, eller, vilket är vanligare, en revidering av en befintlig politik.

Uppdraget att ta fram en alkohol- och narkotikapolitik kan komma från kommunfullmäktige, som resultat av en motion, från kommunstyrelsen eller från en facknämnd. Hur arbetet sedan organiseras kan variera, men ofta ges uppdraget till preventions-

samordnaren, förutsatt att en sådan finns på plats. Samordnaren blir sedan motorn i processen. I nästa fas är uppgiften att engagera nyckelpersoner i processen och bygga upp en ledningsgrupp. Arbetet för samordnaren är här aktivistiskt till sin karaktär – det förutsätter att man aktivt kontaktar ledande personer som politiker, tjänstemän och föreningsledare; träffar dessa och motiverar dem till att delta i arbetet. Ambitionen är att vara så heltäckande som möjligt: alla som kan tänkas vara berörda av frågan bör kontaktas. Perspektivet får inte begränsas till den bekanta kretsen av förvaltningsföreträdare. En primär uppgift är att skaffa information om lokalsamhället dels genom dessa personliga kontakter, dels genom officiell statistik.

Viktigt är att engagera nyckelpersoner i processen och bygga upp en ledningsgrupp.

Uppgiften att ta fram en politik är strategisk. Arbetet ger viktiga möjligheter att skapa kunskap, bedriva lobbyarbete och få förankring för det förebyggande arbete som sedan ska bedrivas. Därför bör detta arbete inte forceras. En rimlig planeringstid är ett år, förutsatt att en kartläggning av alkohol- och narkotikasituationen i kommunen är gjord – om så inte är fallet bör ytterligare tid avsättas för detta. Under denna tid bör policyn

förankras i många grupper i kommunen. Man bör särskilt tänka på följande:

- De politiska partierna och deras organisationer.
- Föreningslivet, inklusive trossamfund.
- Företrädare för olika professionella grupper: poliser, lärare, sjukvårdspersonal, socialarbetare, fritidspedagoger, m.fl.
- Näringslivet, särskilt stora arbetsgivare, men också det lokala krog- och nöjeslivet.
- Berörda förvaltningar i kommunen.
- Andra berörda myndigheter som polismyndigheten, lands-tinget, vägverket, m.fl.
- Därtill bör allmänheten bjudas in att delta i processen genom exempelvis offentliga möten eller utställningar.

Ett centralt begrepp i det lokala folkhälsoarbetet är mobilisering. I detta ligger insikten att människor som är berörda av ett problem oftast har idéer om dess lösning. En besläktad insikt är att de berörda i allmänhet också har resurser och förmåga att lösa problem, men att det ofta saknas adekvat organisation. Möten med medborgare och anställda tjänar det dubbla syftet att skapa opinion för prevention, samtidigt som information, idéer och förslag kan fångas upp. I detta skede gäller det att finna så många former för kommunikation som möjligt: utställningar på bibliotek och arbetsplatser, föräldramöten i skolor, festivaler, organiserade rådslag inom föreningslivet, idrottsevenemang etc. Många av dessa möten och evenemang lämpar sig dessutom väl för presskonferenser. En väl beprövad metod för att väcka uppmärksamhet och opinion är att göra någon form av undersökning. Endast fantasin sätter gränser för vilken typ av undersökning man kan göra: intervjuer med makthavare, intervjuer med allmänheten, fokusgruppsintervjuer, enkätundersökningar, observationsstudier – exempelvis hur ofta vuxna överlåter alkohol till ungdom utanför Systembolaget. Undersökningsresultatet kan sedan ligga till grund för ett offentligt möte, en insändare eller ett reportage i lokaltidningen.



Formerna för denna förankringsprocess kan alltså variera: personliga möten, djupintervjuer, fokusgrupper, enkätundersökningar, telefonväkteri, offentliga debatter. Resultatet ska sammanställas och mynna ut i ett förslag till alkohol- och narkotikapolitiskt program. Detta bör sedan bli föremål för diskussion i alla de grupper som nämnts ovan, liksom för sedvanlig remissbehandling i kommunens beslutande organ. Avgörande här är att de synpunkter som kommer in verkligen blir beaktade. Detta är inte alltid lätt. Ofta vill de berörda grupperna i kommunen inte gå lika långt som de professionella folkhälsoarbetarna, som därför tycker att produkten blir urvattnad. I verkligheten finns det dock inget alternativ. Om lokalsamhället inte är berett att gå längre, kommer inga programskrivningar att kunna ändra på det. Istället finns en risk att programmet uppfattas som en pappersprodukt och blir just den hyllvärmare som många alkohol- och narkotikapolitiska program blivit. Istället får man då se det program som antas som ett första etappmål. Det viktiga är att förankringsarbetet fortsätter. När kontakterna fortsätter och så småningom fördjupas skapas också möjligheter att driva det preventiva arbetet vidare.

Media

Under detta arbete är det viktigt att bedriva opinionsbildning. Detta kan dels göras genom media, dels genom kontakter med olika samhällsgrupper. Arbetet med media syftar till att få ut budskapet att alkoholen orsakar en rad problem för medborgarna och att detta motiverar ett mer aktivt förebyggande arbete. I kontakterna med media tillämpas principerna för ”media advocacy”. Media advocacy kan sägas vara en blandning av vetenskap, politik och aktivism. Denna strategi skiljer sig från sedvanlig marknadsföring eller ”lobbying” genom att den bygger på en genomtänkt samverkan mellan forskare, experter, debattörer och beslutsfattare för att ange dagordning och färdriktning för massmedierna och därmed nå ut till såväl allmänhet som myndigheter. Avgörande för preventivt arbete är insikten att prevention inte kan genom-

föras ”motströms”, man måste ha opinionen med sig. Effektivt mediaarbete kan dels öka intresset för frågan bland medborgarna, dels leda till ett ökat tryck på beslutsfattare att agera. Mer om mediaarbete finns att läsa i skriften *Mobilisering, opinionsarbete och media*, nr 3 i denna skriftserie.

Några ord om genomförande och uppföljning

När det alkohol- och narkotikapolitiska programmet har antagits i kommunfullmäktige har en viktig milstolpe passerats. Dessvärre händer det sedan inte sällan att aktiviteten stannar av. I verkligheten innebär dock en policy i sig själv inte några garantier för att något förebyggande arbete kommer igång. För detta krävs att någon – i allmänhet samordnaren tillsammans med ledningsgruppen – driver på. Kontakter måste upprätthållas med alla de aktörer som getts uppdrag i handlingsprogrammet. Är förändringsarbetet förankrat i verksamheterna? Kommer man igång med nödvändiga utbildningar? Tillämpas ansvarsfull alkoholserving? Håller man medborgarna informerade? Hinder för genomförande måste identifieras, positiva initiativ ska uppmuntras och förstärkas. Under genomförandet är det viktigt att kontinuerligt hålla alla parter informerade om utvecklingen.

Formerna för uppföljning kan variera. Dock är det viktigt att återredovisningen regleras. Dels måste det klargöras vilken nämnd som har ansvaret för återredovisning, dels hur detta går till. Det finns exempel på kommuner där kommunfullmäktiga varje år avsätter ett möte för diskussion av alkohol- och narkotikafrågorna och där ansvariga nämnder får redovisa vilka åtgärder som vidtagits.

Det är också viktigt att hålla stämningen uppe. Betydelsen av festliga evenemang av olika slag ska inte underskattas. Arrangemangen av dessa kan i sig utgöra inslag i de olika programmen. Föräldrar, företag, skolklasser, media etc.: alla kan engageras i planeringen av exem-

Under genomförandet är det viktigt att kontinuerligt hålla alla parter informerade om utvecklingen.

pelvis en karneval. Föräldraprogrammen kan avslutas med en konsert; skolan kan arrangera fester där lokala artister kan medverka och understödja det alkoholfria budskapet.

Uppföljningen tjänar två syften. Dels ska den svara på frågan om det alkoholpolitiska programmet fått önskade effekter. Dels ska den hålla intresset för prevention levande. I uppföljningen används därför i princip samma arbetssätt som i det inledande förankringsarbetet. Alla berörda ska alltså hållas underrättade om hur situationen utvecklats, och vad de har för åsikter och idéer om hur arbetet borde drivas vidare. Detta är också ett tillfälle för fortsatt mobilisering.

Plan för permanentning

När ett alkoholpolitiskt program antas är detta i sig själv ett uttryck för permanentning av det preventiva arbetet. Likväl finns det en stor risk att ett program får karaktären av ett tidsbegränsat projekt. Det är därför nödvändigt att från allra första början i planeringsprocessen tänka igenom vad som krävs för att det preventiva arbetet ska vidmakthållas efter den inledande fasen. Förutom de strukturella inslag som nämnts tidigare i denna skrift (samordnare, budget, uppdrag till nämnder, återredovisning) krävs också att handlingsprogrammet är tillräckligt konkret för att vägleda det praktiska arbetet och att genomförandet och uppföljningen har givits de resurser som krävs.

Lästips

Följande publikationer som rör alkohol- och narkotikafrågor, kartläggning och uppföljning kan du enkelt ladda ner som pdf-filer från Statens folkhälsoinstituts hemsida www.fhi.se.

Andréasson, S. (red.) *Den svenska supen i det nya Europa. Nya villkor för alkoholprevention: en kunskapsöversikt*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut, Rapport 2002:11.

Babor, T. (red.) *Alkohol – ingen vanlig handelsvara*. Statens folkhälsoinstitut, Rapport 2004: 45.

Bränström, R., Sjöström, E. och Andréasson, S. *Att utveckla kommunernas alkohol och narkotikaförebyggande arbete. Sex försökskommuner i samarbete med Alkoholkommittén*. Mobilisering mot narkotika och Statens folkhälsoinstitut. Statens folkhälsoinstitut, Rapport 2004:36.

För att få långsiktiga effekter av det lokala alkohol- och narkotikaförebyggande arbetet krävs en kombination av åtgärder. Då behövs en väl fungerande samverkan mellan flera av kommunens verksamheter. Det ställer också krav på en god samverkan med andra myndigheter och organisationer som polisen, sjukvården och näringslivet.

Genom att det förebyggande arbetet byggs in i den reguljära verksamheten skapas bättre förutsättningar för en bra förebyggande struktur.

I denna handbok för praktiker och beslutsfattare presenteras modeller för genomförande och uppföljning av den lokala alkohol- och narkotikapolicyn.

Skriften ingår i en serie med följande titlar:

- 1 Policy för prevention
- 2 Metoder för kartläggning och uppföljning
- 3 Mobilisering, opinionsarbete och media
- 4 Tillsyn över alkohol i lokalsamhället
- 5 Ansvarsfull alkoholserving
- 6 Föräldrar är viktigast!
- 7 Skolan kan förebygga
- 8 Alkoholförebyggande insatser i primärvården
- 9 Trafikonykterhet
- 10 Alkoholförebyggande insatser i arbetslivet



STATENS
FOLKHÄLSOINSTITUT

Statens folkhälsoinstitut
Distributionstjänst
120 88 Stockholm
Fax 08-449 88 11
E-post: fhi@strd.se
Internet: www.fhi.se
ISBN 91-7257-432-1