

Handlingsplan för alkoholpolitiken 2006–2010

FAKTABLAD

Socialdepartementet

nr 20 • november 2005

I propositionen 2005/06:30 Nationella alkohol- och narkotika-handlingsplaner lägger regeringen en ny handlingsplan för alkoholpolitiken för perioden 2006–2010. Planen slår fast att det långsiktiga förebyggande arbetet för att minska skador till följd av alkoholkonsumtion måste fortsätta. Arbetet på lokal nivå är avgörande för framgångsrika resultat. Samtidigt måste samarbetet inom EU och internationellt öka då Sverige starkt påverkas av förändringar utanför landets gränser.

Barn till föräldrar med missbruksproblem, unga vuxna och insatser inom arbetslivet är särskilt prioriterade områden de kommande åren. Regeringen betonar också att de insatser som görs måste ta hänsyn till skilda behov hos män och kvinnor samt hos människor med olika bakgrund och social tillhörighet.

Ökad alkoholkonsumtion ger fler skador och stigande kostnader

Svenskarnas konsumtion av alkohol har ökat kraftigt det senaste decenniet. Den genomsnittliga konsumtionen av alkohol är nästan tio och en halv liter ren alkohol per år för personer över 15 år. Konsumtionen skiljer sig dock mellan olika grupper i befolkningen och mellan kvinnor och män. Särskilt oroande är den ökade alkoholkonsumtionen bland äldre ungdomar och unga vuxna, i synnerhet bland kvinnor.

Den ökande alkoholkonsumtionen i Sverige leder till svåra sociala och medicinska problem, liksom till våld och övergrepp. Det medför lidande för enskilda individer och deras närstående. Dessutom ger det betydande kostnader för samhället i form av sjukfrånvaro, förtidspensionering, arbetslöshet, lägre produktivitet och för tidig död.

Utmaningarna för Sveriges alkoholpolitik

En rad förändringar i vår omvärld de senaste åren medför stora utmaningar för den svenska alkoholpolitiken:

- Den 1 januari 2004 togs införselbegränsningarna för att föra in alkohol för privat bruk från annat EU-land till Sverige i praktiken bort.
- Den 1 maj 2004 blev Polen och de baltiska länderna, som har väsentligt lägre alkoholpriser än Sverige, medlemmar i EU.
- Våra grannländer har successivt sänkt alkoholskatten.

Dessa förändringar har lett till att andelen alkohol som svenskarna köper utanför landets gränser har ökat. Flera av Sveriges traditionella medel för att begränsa tillgången till alkohol har blivit svagare. Detta innebär att Sverige måste finna nya metoder för att begränsa alkoholkonsumtionen.

Hur mycket dricker vi?

Den genomsnittliga alkoholkonsumtionen i Sverige var under 2004 10,4 liter ren alkohol per person som är 15 år och äldre. Detta motsvarade en ökning med 33 procent jämfört med 1995.

Alkoholkonsumtionen är mycket ojämnt fördelad mellan konsumenterna. Den högsta konsumtionen finns i åldersgruppen 20–25 år.

Män dricker mer än dubbelt så mycket alkohol som kvinnor gör. I genomsnitt konsumerar de 14 liter ren alkohol per år, medan kvinnorna konsumerar 6 liter. Men kvinnornas andel av den totala konsumtionen har ökat markant sett i ett längre perspektiv. Flickor i årskurs 9 dricker i dag lika mycket alkohol som pojkar i samma årskurs gör.

Skadligt bruk av alkohol är relativt vanligt. Andelen konsumenter i åldrarna 18–84 år som riskerar att drabbas av skador var 17 procent av männen och 9 procent av kvinnorna 2004.

Källor: SoRAD, Socialstyrelsen, CAN m.fl.

Folkhälsopolitikens elva målområden

Den svenska folkhälsopolitiken har det övergripande målet att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. För att nå det krävs insatser av myndigheter, landsting, kommuner med flera inom ett stort antal politikområden. Som vägledning för arbetet är folkhälsopolitiken indelad i elva målområden:

1. Delaktighet och inflytande i samhället
2. Ekonomisk och social trygghet
3. Trygga och goda uppväxtvillkor
4. Ökad hälsa i arbetslivet
5. Sunda och säkra miljöer och produkter
6. En mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård
7. Gott skydd mot smittspridning
8. Trygga och säkra sexualitet och en god reproduktiv hälsa
9. Ökad fysisk aktivitet
10. Goda matvanor och säkra livsmedel
11. Minskat bruk av alkohol, ett samhälle fritt från narkotika och dopning samt minskade skadeverkningar av överdrivet spelande

För en framgångsrik alkoholpolitik krävs insatser inom flera av målområdena. Alkohol ingår också särskilt i målområde 11.

Grunden för den nya svenska alkoholpolitiken lades i handlingsplanen för 2001–2005. Den betonade vikten av att bygga upp ett långsiktigt, strukturerat och samordnat förebyggande arbete på lokal nivå.

Bättre folkhälsa genom minskade skador av alkohol

Handlingsplanen för 2006–2010 innehåller ett nytt övergripande mål för alkoholpolitiken, som mer än tidigare mål betonar alkoholens samband med folkhälsan:

Att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar

Alkohol är en av de mest avgörande faktorerna för människors ohälsa. Alkoholpolitiken är därför ett viktigt område inom regeringens politik för att främja folkhälsan. Den nationella folkhälsopolitiken ska bidra till att förebygga alkoholmissbruk genom ett samordnat arbete på alla nivåer i samhället. Insatser ska därför riktas mot ett skadligt dryckesbeteende och för en minskning av den totala alkoholkonsumtionen.

Regeringen anser att ett jämställdhetsperspektiv måste genomsyra alkoholpolitiken eftersom mäns och kvinnors alkoholkonsumtion, livsvillkor och behov skiljer sig åt. Alkoholpolitiken ska även ha ett jämlikhetsperspektiv så att insatserna också tar hänsyn till människor med olika bakgrund och social tillhörighet.

För att nå det övergripande målet föreslår regeringen att de delmål som tidigare antagits av riksdagen ska gälla även under den kommande femårsperioden. Dessa är att

- åstadkomma en alkoholfri uppväxt
- skjuta upp alkoholdebuten
- åstadkomma fler alkoholfria miljöer
- ingen alkohol ska förekomma i trafiken, i arbetslivet eller under graviditeten
- bekämpa den illegala alkoholhanteringen.

Uppväxten ska vara alkoholfri

Barn och unga är en central målgrupp i regeringens handlingsplan. De riskerar att skadas mer av alkohol än vuxna gör, både av biologiska och sociala skäl. Att dricka alkohol i unga år kan orsaka problem för hälsan och ge problem längre fram i livet. En alkoholfri uppväxt är därför ett viktigt delmål för alkoholpolitiken.

Regeringen anser att de förebyggande insatser som riktas till barn och unga måste ta hänsyn till flickors och pojkars olika förutsättningar och behov. Flickors alkoholkonsumtion ökar oroväckande samtidigt som

flickor är svåra att nå med förebyggande insatser. Statens folkhälsoinstitut (FHI) får i uppdrag att förbättra kunskapen om de samband som kan finnas mellan psykiska problem och den ökande alkoholkonsumtionen, samt om effektiva metoder för att nå barn och unga som tar risker i livet på flera områden. Utifrån denna kunskap avser regeringen att ta fram en samlad strategi för de insatser samhället ska göra för att minska dessa barns och ungas alkoholkonsumtion.

Särskilt stöd till utsatta barn

Regeringen vill särskilt prioritera är barn till föräldrar som är alkoholberoende, har missbruksproblem eller psykiska problem. Omkring 200 000 barn i Sverige beräknas växa upp i sådana miljöer, där det också är vanligt med hot och våld. Dessa barn och deras föräldrar måste få stöd och hjälp i ett tidigt skede. Regeringen ger därför länsstyrelserna i uppdrag att i samverkan med FHI och Socialstyrelsen förstärka uppföljningen av kommunernas insatser för dessa barn.

Alkoholdebuten ska skjutas upp

För att förhindra att barn och unga använder alkohol och för att skjuta upp alkoholdebuten vill regeringen bland annat stärka det förebyggande arbetet i skolorna och i andra miljöer där barn och unga vistas.

Skärpta ålderskontroller

Åldersgränser för köp av alkohol är ett av de mest effektiva sätten att begränsa ungdomars tillgång på alkohol. Det är därför mycket viktigt att gällande gränser respekteras och upprätthålls. En stor del av ungdomars alkoholkonsumtion sker på krogar och restauranger. Restaurangnäringen måste få utbildning och ta ett större ansvar för att inte servera alkohol till underåriga. Det arbete som har påbörjats med denna metod för ansvarsfull alkoholserving ska spridas ytterligare.

Kontrollen av att gränserna följs är också viktigt. Graden av kontroll av försäljnings- och serveringsställen varierar väsentligt mellan olika kommuner. Länsstyrelserna får därför i uppdrag att förbättra uppföljningen av kommunernas arbete för en ansvarsfull alkoholserving och försäljning till ungdomar, men också till högkonsumenter och personer med missbruksproblem.

Förebyggande arbete i skolan

Skolan är en av samhällets viktigaste miljöer för att främja barns och ungdomars hälsa, och för att förebygga skadligt bruk av alkohol och andra risker som ungdomar utsätts för. Att få eleverna att trivas i skolan är bland det mest avgörande för att skydda dem mot olika former av missbruk, våld, kriminalitet

och psykiska besvär.

FHI har fått i uppdrag att föra ut kunskaper till beslutsfattare och tjänstemän i kommunerna och till skolorna om effektiva metoder för att stärka det alkoholförebyggande arbetet i grundskolan. Regeringen föreslår att detta arbete även ska omfatta gymnasieskolan.

Fler alkoholfria miljöer

Viktiga inslag i det förebyggande arbetet är att ungdomar har tillgång till bra miljöer och meningsfulla aktiviteter under sin fritid. Regeringen anser att tillgången till utvecklande fritidsaktiviteter bör öka. Det lokala föreningslivet och ideella organisationer har en mycket viktig roll i det förebyggande arbetet.

Det pågår redan ett arbete inom Ungdomsstyrelsen för att utveckla fritidsverksamheter och drogfria lokaler för ungdomar. Riksidrottsförbundet får också resurser av regeringen för bland annat alkohol- och drogförebyggande arbete i sin idrottsverksamhet för barn och ungdomar. Regeringen anser dessutom att ungdomsmottagningarna är viktiga för att ge ungdomar psykosocialt stöd och att dessa bör kunna utnyttjas även i frågor om alkohol.

Berusningsdrickandet ska minska

Unga vuxna står för en stor del av alkoholkonsumtionen och berusningsdrickandet. Fler insatser behövs för att få denna grupp att minska sin konsumtion. För att nå studenter, unga i arbetslivet och unga arbetslösa krävs ett starkare förebyggande arbete i de miljöer där de vistas, bland annat på universitet och högskolor, arbetsplatser, restauranger och i trafiken. Hälso- och sjukvården, företagshälsovården och studenthälsovården behöver samtidigt metoder för att fånga upp och behandla unga vuxna som har en riskabel alkoholkonsumtion. Som stöd för kommunernas samlade insatser för unga vuxna ska ett material som innehåller metoder och riktlinjer för förebyggande arbete, tidiga insatser för dem som riskerar att få alkoholproblem och för erbjudande av vård och behandling tas fram.

Det behövs även insatser, framför allt inom hälso- och sjukvården, för att nå andra grupper med riskfyllt drickande. Regeringen kommer att ge fortsatt stöd till landstingen för att utveckla hälso- och sjukvårdens rutiner och höja personalens kompetens för att ta upp alkoholfrågor i kontakten med patienterna. En utvärdering av denna satsning ska genomföras och ligga till grund för hur metoder för att tidigt upptäcka och behandla alkoholproblem ska kunna integreras i hälso- och sjukvården och i olika vårdutbildningar.

Den vård som ges till personer med missbruksproblem ska vara av god kvalitet och tillgänglig för alla på lika villkor. Detta ska gälla genom hela vårdkedjan

– i de förebyggande insatserna, öppenvården, institutionsvården, efterbehandlingen och rehabiliteringen. Socialstyrelsens pågående arbete med att ta fram nationella riktlinjer för vården av personer med missbruksproblem kommer att ligga till grund för kommunernas tillsyn av att kraven på kvalitet och jämlikhet följs. För att stimulera kommunerna och andra aktörer att utveckla och stärka missbrukarvården har regeringen bidragit med totalt 820 miljoner kronor under åren 2005–2007.

Ingen alkohol i trafiken, arbetslivet eller under graviditeten

Det finns några särskilda områden och perioder i livet som regeringen menar ska vara helt fria från alkoholkonsumtion: trafiken, arbetslivet och graviditeten.

Trafiken

Den ökande alkoholkonsumtionen i Sverige har lett till att rattfylleri och alkoholrelaterade trafikolyckor har ökat, såväl till lands som till sjöss. Tekniska lösningar som alkolås håller på att införas och det pågår en översyn av lagstiftningen om rattfylleri. Men det är framförallt angeläget att förändra människors attityder till alkohol och bilkörning. För att ta ett helhetsgrepp om trafiknykterheten får Vägverket i uppdrag att ta fram en nationell strategi för samhällets arbete med alkohol och trafikfrågor.

Arbetslivet

Det krävs ökade insatser i arbetslivet för att minska och förebygga alkoholproblem. Ohälsan i arbetslivet är ett av de allvarligaste problemen för svensk välfärd och tillväxt. Alkoholskadorna är en del av ohälsan. På arbetsplatserna finns omkring 700 000 personer som konsumerar alkohol på ett riskabelt sätt. Det behövs ökad kunskap om sambandet mellan alkohol och sjukfrånvaro samt om alkoholens kostnader för arbetslivet. Regeringen ska avsätta resurser till forskning om detta. För att bekämpa alkohol och droger i arbetslivet har regeringen inlett ett samarbete med arbetsmarknadens parter, branschorganisationer och Alna – arbetslivets egen organisation i frågor som rör alkohol och droger – för att sprida kunskap om hur man kan förebygga alkoholskador i arbetslivet.

Graviditeten

Alkoholkonsumtionen ökar mest bland kvinnor och många fortsätter att dricka under graviditeten, vilket ökar risken för fosterskador. Graviditeten bör vara helt fri från alkohol. Kunskapen om att även måttlig alkoholkonsumtion är förenad med risker måste öka både bland gravida och bland vårdpersonal, men också bland allmänheten. Regeringens stöd till landstingen för att fortbilda personal inom mödrhälsovården bör förlängas under ytterligare en period.

Illegal hantering ska bekämpas

Den illegala försäljningen av alkohol måste bekämpas. Den bidrar till ökad konsumtion och därigenom till ökad brottslighet som till exempel rattfylleri och våld. Därför krävs skärpta insatser på alla nivåer i samhället.

Det är särskilt viktigt att bekämpa langning och försäljning till ungdomar. Tullmyndigheten, Polisen och Kustbevakningen har inlett ett samarbete för att förbättra insatserna mot den illegala alkoholhanteringen. Kommunerna och de lokala polismyndigheterna måste också öka sitt samarbete. Utöver de operativa insatser som tullmyndigheten och Polisen gör, är det viktigt att skapa opinion mot den illegala hanteringen och öka kunskapen om dess konsekvenser för till exempel barn och ungdomar och för brottsligheten. Alkoholkommittén får i uppdrag att fortsätta driva den nationella informationskampanjen för att få människor att avstå från hantering av illegal alkohol och öka deras benägenhet att rapportera sådan hantering till myndigheterna.

Genomförande lokalt och globalt

För en framgångsrik alkoholpolitik krävs både samordnade insatser på lokal nivå och ett utvecklat internationellt samarbete. Huvudansvaret för att genomföra handlingsplanen ligger på Alkoholkommittén, som ska initiera och samordna utvecklingsinsatser inom planens ram. Regeringen anser att det är angeläget att få en mer långsiktig struktur för genomförandet av alkoholpolitiken och avser därför att återkomma med förslag om hur detta ska organiseras inom den befintliga myndighetsstrukturen.

En av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå det alkoholpolitiska målet är att ha ett långsiktigt, strukturerat och samordnat arbete på lokal nivå. Under perioden för den föregående handlingsplanen har lokala alkoholsamordnare tillsatts i en stor del av landets kommuner. Även en samordningsfunktion på länsnivå har inrättats. Regeringen anser att denna organisation med lokala och regionala samordnare bör utvecklas vidare.

För att kunna påverka allmänhetens attityd till alkohol och på sikt förändra skadliga dryckesvanor behövs informationsinsatser och opinionsbildning på såväl nationell som lokal nivå. Alkoholkommittén ska ta fram en långsiktig strategi för information och opinionsbildning om riskerna med alkohol.

Merparten av det arbete som planen omfattar görs redan i dag med de medel som respektive ansvarigt organ disponerar. För att genomföra de särskilda satsningarna i denna plan och handlingsplanen för narkotikapolitiken, som också omfattas av regeringens proposition, avsätter regeringen 250 miljoner kronor för 2006 och 260 miljoner kronor för 2007. Resurserna behövs bland annat för att förbättra samordning, uppföljning och utvärdering av de insatser som görs inom olika samhällssektorer samt för att stödja kommuner och landsting att utveckla sina insatser inom vården.

Inom EU har Sverige länge arbetat för att få en gemensam strategi för att minska alkoholens skadeverkningar. EU-kommissionen planerar att lägga ett förslag till strategi under våren 2006. Sverige kommer att aktivt bidra i kommissionens fortsatta arbete för att ge strategin spridning och genomslag i EU.

Alkohol är i högsta grad ett globalt problem. Världshälsoorganisationen WHO har pekat ut alkohol som den femte största globala riskfaktorn för sjukdom. Varje år dör närmare två miljoner människor i världen av alkoholrelaterade orsaker. En framgångsrik nationell alkoholpolitik kräver att Sverige samarbetar internationellt och stödjer det alkoholförebyggande arbetet i länder och regioner.

Tillsammans med övriga nordiska länder har Sverige varit drivande i WHO:s beslut om en resolution som syftar till att stärka insatserna, såväl globalt som i medlemsländerna, mot de skador som alkoholen ger. Sverige har även aktivt arbetat för att ta fram en ny alkoholstrategi för Europaregionen. Sverige kommer att fortsätta att stödja WHO regionalt och globalt för att genomföra resolutionen och strategin.

Uppföljning av insatser och mål

För att följa upp och utvärdera de lokala och regionala insatser som genomförs inom denna handlingsplan bör FHI få i uppdrag att ta fram nationella riktlinjer för uppföljningen.

FHI får även i uppdrag att följa upp målen i handlingsplanen för alkoholpolitiken. Senast den 1 januari 2010 ska myndigheten presentera en utvärdering för regeringen. Vart fjärde år ska FHI i en folkhälsopolitisk rapport göra en samlad uppföljning av de nationella folkhälsomålen, som även omfattar målområde 11 där alkohol ingår. Nästa rapport ska lämnas 2009.



Socialdepartementet

10333 Stockholm • tfn växel 08-405 10 00

Fler exemplar av faktabladet kan beställas från Socialdepartementet, tfn 08-405 10 00.

Frågor om sakinnehållet besvaras av Enheten för folkhälsa.

Regeringens webbplats: www.regeringen.se

Regeringens e-postadress: regeringen@regeringen.se

Tryckt av Grafisk service, Stockholm, november 2005. Faktabladet är producerat av Socialdepartementet. Artiklnr. S2005.048