

# Kommunrankningen 2021

Tillgängligheten på alkohol - Kommunernas arbete med serveringstillstånd och tillsyn.



# Inledning

## Rapportförfattaren har ordet

Kommunrankningen är alltid lika spännande att skriva. På senare år har vi fått utveckla rapporten något enorm. Vi tar nu ett nytt steg i den utvecklingsresan. Rapporten har återigen en ny struktur och är delad i två, en del riktat till våra medlemmar och andra unga och en del riktat till kommuner, tjänstepersoner och beslutsfattare.

Inför årets kommunrankning ställde vi oss frågan: "Varför finns kommunrankningen?" Nu har UNF gjort rapporten i snart tio år, nästa rapport kommer att vara den tionde. Så varför gör vi den? Jag var inte med när vi började med rapporten, men rapporten har alltid varit ett verktyg för att informera och påverka. Vi vet för lite om ungas förhållande och kommuners arbete med unga. Det gör också kommunerna själva, tjänstemannakåren och beslutsfattarna.

De senaste åren har kommunrankningen vuxit till att nu även innehålla fler frågor och ett bredare innehåll. Den resan kom för att vi upptäckte hur mycket statistik som samlas in över kommunernas arbete. Statistik som sen inte används. Det är nästan ingen som uppmärksammar, analyserar och använder statistiken.

Med årets kommunrankning vill vi tydligare bjuda in även tjänstepersoner och beslutsfattare. Läs vår rapport, ta till er av kartläggningen som SKR, Länsstyrelserna, Folkhälsomyndigheten och SCB har samlat in uppgifter för och som UNF här sammanställer. Därför har vi i denna rapport tagit inspiration av Junis årliga rapport och fokuserar mer på policyrekommendation än tidigare. Vi vill att kommunrankningen ska vara ett verktyg inte bara för att påverka, utan även för att ge inspiration till ett förbättringsarbete som alla unga i Sverige kan gynnas av.

Framtida kommunrankningar kommer därför ha ett tema där vi försöker lyfta ungas perspektiv på ett visst område, aktuell forskning och ett djupdyk på statistiken på området. Årets rapport kommer att fokusera på serveringstillstånd och alkoholtillsyn i kommuner. Forskningen som hämtas kommer främst vara återberättat från masteruppsatsen i offentlig förvaltning som jag skrev förra hösten: *Kommuner som tillsynare - Förklaringar till variationen i alkoholtillsyn i svenska kommuner*

Trogna läsare av rapporten kanske noterar hur sen rapporten är. I vanliga fall så släpper vi rapporten innehavande år. Men 2021 så inkom Folkhälsomyndighetens data senare än tidigare, vilket försenade vår process. Vi har därför valt att släppa rapporten under sensvåren och kommer fortsätta göra det framtida år.

# Innehållsförteckning

Inledning .....	2
Rapportförfattaren har ordet.....	2
Innehållsförteckning.....	3
Serveringstillstånd och alkoholtillsyn .....	4
Vad gör kommunerna? Och vad kan de göra? .....	5
Hur svårt är det för barn och unga att köpa alkohol? .....	6
Hur kan tillsynen intensifieras? .....	7
Ungdomens nykterhetsförbunds krav .....	7
Hur presterar kommunerna i årets kommunrankning? .....	8
Kommuner över tid.....	8
När samma 127 kommuner jämförs.....	8
Nyktra mötesplatser för unga .....	9
Nyktra och kostnadsfria fritidsaktiviteter för unga .....	10
Ungas inflytande .....	11
Alkohol- och narkotikaprevention .....	13
Metod.....	16
Kommunrankningens enkät.....	16
Insamling från databaser .....	16
Poängsättning.....	17
Kommunstatistik .....	18
Om UNF .....	19
Om rapporten .....	19
Källor .....	20

# Serveringstillstånd och alkoholtillsyn

Varför krävs det tillstånd för att få sälja alkohol? Svaret är densamma för varför vi har ett detaljhandelsmonopol (Systembolaget), begränsning av tillgängligheten. Det övergripande målet för alkoholpolitiken har varit att ”minska medicinska och sociala skador orsakade av alkohol” (Skr. 2015/16:86, s. 6; Prop. 2010/11:47, s. 1). Att begränsa tillgängligheten, alltså att begränsa hur enkelt det är att få tag på alkohol, är ett av de mest effektiva sätten vi har att minska konsumtionen och därmed skadorna av alkohol. Genom att begränsa exempelvis öppettiderna eller antalet platser det går att köpa alkohol på. Forskningen är tydlig på området, minskad tillgänglighet på alkohol minskar alkoholskadorna.

Serveringen av alkohol har därför begränsats genom att kräva tillstånd på den som ska servera. Serveringstillstånden kompletteras med tillsyn. Huvudsakliga utföraren av tillsyn och tillståndsverksamheten är kommuner. Alkohollagen ger dem ansvar över tillsyn och tillståndsverksamheten av serveringsställen. Både tillståndsprovningen och tillsynen kan överlåtas till andra kommuner. Utöver dem så har även polismyndigheten ett ansvar för tillsyn, Folkhälsomyndigheten är nationell tillsynsmyndighet och Länsstyrelserna är regional tillsynsmyndighet.

För att kunna få serveringstillstånd krävs det att vissa kriterier är uppfyllda. Olika regler gäller för olika typer av verksamhet, exempelvis krävs inte serveringstillstånd för äldreboende där det serveras mat (SFS 2010:1622, 8 kap. 1 b §) och det finns särskilda regler för rumsservice (SFS 2010:1622, 8 kap. 4 §). För att en restaurang eller motsvarande ska få serveringstillstånd finns det krav på både den sökandes lämplighet (SFS 2010:1622, 8 kap. 12 §) samt serveringslokalens utformning och förutsättningar (SFS 2010:1622, 8 kap. 14–17 §).

Kommunerna ska återkalla ett serveringstillstånd om tillståndet inte längre utnyttjas, om det med tillståndshavarens medvetenhet förekommit brottslig verksamhet kring serveringen eller om tillståndshavaren brutit mot alkohollagen eller vad som övrigt gäller för tillståndet på ett så grovt sätt så inte varning räcker till, eller om varning redan utfärdats för frågan. (SFS 2010:1622, 8 kap. 18 §)

Kommunernas utövar huvudsakligen tillsyn genom den inre och yttre tillsynen av serveringstillstånden. Den inre tillsynen kan beskrivas som administrativ. Tillsynen består främst av kontroll av tillståndshavarens personliga och ekonomiska förhållanden, samt ofta tillståndshavarnas egeninlämnade uppgifter. Arbetet sker främst genom kontakt med andra myndigheter och andra bevakningar, såsom genom restaurangrapporter och kreditupplysningsföretag.

Den yttre tillsynen består av olika typer av tillsynsbesök på serveringsställen. De flesta kommuner genomför rutinbesök och påkallade besök. Vissa genomför även uppföljningsbesök. Besöken görs främst av kommunala tjänstepersoner, alkoholhandläggarna, men görs även i

samverkan med andra såsom polis, räddningstjänst eller annan kommunal förvaltning. Antalet besök som ett serveringsställe får är ofta beroende på verksamhetens omsättning, omständigheter som sena öppettider och riskbedömningar av tjänstepersoner. Besök är ofta föranmälda och görs i stora kommuner ofta av flera tjänstepersoner, medan små kommuner oftast bara använder en tjänsteperson.

På tillsynsbesöken kontrolleras bland annat:

- Att alkoholservering sker i enlighet med serveringstillståndet och alkohollagen
- Att serveringsansvarig är på plats
- Berusningsgraden hos gästerna
- Att underåriga inte serveras alkohol
- Utrymningsvägar
- Lokaler, kök och att tillagad mat tillhandhålls

Kommunerna arbetar även ibland förebyggande. Den förebyggande tillsynen kan röra vitt skilda åtgärder men består i grunden av tillsyn som försöker förebygga överträdelser av alkohollagen och serveringstillståndet. Två vanliga exempel är att kommunen arbetar för att tillståndshavare ska kunna vända sig till kommunen för rådgivning samt att kommunen arbetar proaktivt med kommunikation för att höja kunskapsnivån kring alkohollagen och andra relevanta regelverk. Det är även vanligt med samverkan med näringslivet genom så kallade krögarmöten och liknande.

## Vad gör kommunerna? Och vad kan de göra?

Det finns väldigt många serveringstillstånd i Sverige. Totalt 16 377 stadigvarande serveringstillstånd (2021). Samtidigt har antalet stadigt ökat, för bara tio år sedan (2011) var det 13 067. Det är en otroligt snabb ökning.

För att klara av sitt tillsynsansvar så gör kommunerna tillsynsbesök på tillståndsinnehavarna, den så kallade yttre tillsynen. Totalt görs 13 638 (2020) tillsynsbesök varje år. Det är mindre än ett tillsynsbesök per serveringstillstånd per år. Antalet har minskat kraftigt sedan 2019. Det är oroväckande svag kontroll. Få kommuner kan följa upp eventuella problem som upptäcks på tillsynsbesöken. De tillståndsinnehavare som får erinran eller varningar kan knappast heller följas upp på ett adekvat sätt.

När länsstyrelsen i Västra Götaland följde upp sin tillsyn av kommunerna 2015–2017 så uppkom kraftig kritik på kommunernas arbete. Endast 1 av 49 kommun fick ingen anmärkning på deras tillsyn av serveringstillstånd. 18 kommuner hade brister, 29 fick kritik och 1 fick allvarlig kritik. Det är riktigt illa. (Länsstyrelsen Västra Götaland, 2018:32)

Även när Länsnykterhetsförbunden undersökte tillsynen i Västra Götaland, Örebro och Skåne upptäckte de stora problem. Kommunerna saknar kapacitet för att hantera sitt tillsynsuppdrag.

Det finns inget som stoppar kommunerna från att intensifiera sin tillsyn, kommunernas får ta ut avgift från tillståndsinnehavarna för att utöva sin tillsyn. Avgiften får vara så stor så kommunerna kan finansiera den tillsynen som behövs. Därför går det att kraftigt utveckla den kommunala alkoholtillsynen. I Näringslivets regelnämnd frågade kommunerna hur stor tillsynsavgiften var för ett typexempel på restaurang så var snittsvaret ca 10 600 kr. Det är väldigt lite pengar för att finansiera en tillsyn som ska innehålla mycket.

Samtidigt såg vi hur kommuner under coronapandemin valde att använda tillsynsavgiften som ett styrmedel för alkoholnäringsen i kommunerna. Flera kommuner valde att avskaffa eller begränsa tillsynsavgiften för att kompensera för coronarestriktionerna. Det är ett problem när tillsynen används som styrmedel för att främja alkoholnäringsen i kommuner. Med all form av decentraliserad tillsyn finns det risk för en osund konkurrens där kommuner tävlar om vem som kan ha den mest tillåtande tolkningen av regelverket, i detta exempel med tillsynsavgiften.

## Hur svårt är det för barn och unga att köpa alkohol?

Varje år granskar UNF hur bra butiker, restauranger, barer och pubar är på att följa alkohollagen. Vi har upptäckt att kommunernas tillsyn inte räcker till. Oftast besöker vi butiker för att se om det går att köpa ut folköl, men ibland kontrollerar vi även platser med serveringstillstånd.

I butiker är det snarare regel än undantag att barn kan köpa alkohol. Vid flera tillfällen har vi haft 13-åringar som fått köpa alkohol.

“I Örebro kommun kontrollerade vi förra året sju butiker, två sålde alkohol till våra minderåriga medlemmar. Butikerna tar inte sitt ansvar och kommunen har inte koll.”

- Ida Andersson, distriktsordförande UNF Örebro

I över 20 år UNF gjort dessa granskningar. År efter år får barn köpa alkohol i butik. Ändå ser vi ingen förändring. Det är tragiskt att alkoholförsäljningen i butik fungerar så dåligt. I våra granskningar är det endast Systembolaget som gång på gång följer lagen. Inte ens de stora kedjorna, såsom Coop och Ica klarar sig i våra kontroller.

“Vi gjorde utköpskontroller på fem butiker i stan, varav 4 var storkedjor. Av dessa så lyckades en minderårig köpa ut från 3 butiker utan problem”

- Loke Wallin, distriktsordförande UNF Uppsala

Restauranger, barer och liknande brukar klara sig något bättre, men även där är det ibland barn får köpa alkohol. Ofta handlar det om personal som inte känner till lagen, eller som inte kontrollerar åldern. Alkoholserveringen fungerar inte och kommunernas tillsyn är otillräcklig.

## Hur kan tillsynen intensifieras?

Vad går att göra? För att tillsynen ska kunna utvecklas behöver finansieringen förändras, det funkar inte med ett system där kommunerna måste balansera deras näringslivsfrämjande intressen med folkhälsointresse. En ny modell behövs för att säkerställa att tillsynen blir tillräcklig för att klara av lagens krav. Särskilt små kommuner, där det är dyrare att bygga upp kapacitet för att klara av tillsynen, behöver mer medel till tillsynen.

Samtidigt måste den otroliga ökningen av antalet serveringstillstånd stoppas. Vi kan inte ha ett system vi får över 300 nya serveringstillstånd varje år. Kontrollen är redan alldeles för svag, fler tillstånd skulle bara göra det ännu svagare.

En masteruppsats som undersökte tillsynens intensitet fann att kommunernas kapacitet och organisering av tillsynen är de två viktiga faktorerna som förklarar hur intensiv tillsynen är. Kommuner bör lägga ansvaret för tillsynen i en socialnämnd eller motsvarande. Det finns innovativa länkar mellan annan verksamhet i socialnämnder och alkoholtillsynen som troligen gör tillsynen mer intensivt, särskilt när ANDT-samordnaren är placerad på samma nämnd. Uppsatsen fann att det absolut viktigaste för tillsynen var kommunens kapacitet. Därför måste mer resurser avsättas till tillsynen, fler alkoholhandläggare behöver anställas. (Schönbeck, 2022)

## Ungdomens nykterhetsförbunds krav

Serveringstillstånden är en viktig fråga för UNF och därför har vi formulerat krav för vad vi tycker är viktigt för att serveringstillstånden ska fungera bättre. Dessa är följande:

- att kraven för att få serveringstillstånd blir hårdare
- att länsstyrelserna tar över kommunernas tillsynsansvar för serveringstillstånd
- att Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar intensifieras och utvecklas
- att det genomförs minst två kontroller av varje serveringstillstånd per år
- att alla som är med och beslutar om serveringstillstånd ska vara bildade i alkoholfrågor
- att det ska vara enklare att bli av med serveringstillstånd
- att serveringstillstånd aldrig ska gälla efter klockan 22:00
- att serveringsställen ska ha öppet minst en timme efter att alkoholservningen avslutats
- att folkhälsan ska stå före andra värden i beslut om serveringstillstånd
- att alla som innehar serveringstillstånd ska uppmuntra till ickebruk av alkohol
- att kommuner ska ställa högre krav på att krogar och restauranger har ett likvärdigt alkoholfritt utbud
- att 21-årsgräns införs på köp av alkohol i alla sammanhang
- att alkohol aldrig får säljas för vinstintresse
- att serveringstillstånd inte utfärdas på färdmedel i drift att alla som serverar alkohol ska ha den utbildningen angående ansvarsfull alkoholhantering

# Hur presterar kommunerna i årets kommunrankning?

Årets kommunrankning är lite annorlunda, den är upplagd på ett nytt sätt och begränsad i dess analys på grund den låga svarsfrekvensen på våra egna frågor. Med endast 149 svarande kommuner blir det svårt att säga något om helheten. Därför delas rapporten här in i olika delar.

De två första delarna följer utvecklingen över tid, där först trender i uppgifter från olika offentliga myndighetsdatabaser analyseras och sedan de trender som vi kan se i vår egna data. Den egna delen jämför endast kommuner som svarat både 2020 och 2021, därför kan vi vara säkra på att förändringarna inte beror på att det är olika kommuner som svarat på enkäten.

De senare delarna är kommunrankningens ordinarie fyra delar presenteras, statistik över kommunernas arbete med mötesplatser, aktiviteter, inflytande och prevention för unga. Uppgifter för enskilda kommuner går att läsa i statistikbilagan, där går även att läsa kommunernas "rankning" i de olika områdena.

## Kommuner över tid

Två trender går att tydligt utröna från de insamlade uppgifterna. Båda kopplat till kommunernas finansiering av fritidsverksamhet. I övrigt finns det inga tydliga mönster på områdena. Det finns inga starka utvecklingar.

Den första tydliga trenden är att kommunernas kostnader för fritidsgårdar har minskat med ca 13 kronor per invånare. Det är en stadig trend neråt som startade 2019. Om vi justerar för inflation är vi nu på samma nivåer som 2015. Samtidigt bryts en tidigare trend där kommunerna istället lagt mer resurser på deras samlade fritidsverksamhet, där fritidsgårdar ingår, har slutat växa. Minskningstrenden för fritidsgårdar har tidigare skett samtidigt som övrig fritidsverksamhet har fått mer resurser. I år får fritidsverksamheten totalt ungefär samma resurser som tidigare år.

## När samma 127 kommuner jämförs

Uppgifterna som kommunrankningen själva samlar in av kommunerna påverkas mycket av svarsfrekvensen på dess enkät. 2021 hade vi en ovanligt låg svarsfrekvens. Detta berodde främst på att Sveriges kommuner och landsting i koppling till pandemin rådgav uppgiftsinsamlare att inte överlasta kommuner med enkäter, vilket gjorde att vi valde att inte vara inte intensiva i vår kontakt med kommunerna.

Den låga svarsfrekvensen på endast 51 procent, eller 149 kommuner, gör att det blir svårt att dra slutsatser om skillnader med tidigare år. De skillnader som vi ser kan lika väl beror på vilka kommuner som svarar istället för förändringar i kommunernas arbete. Istället har vi studerat de 127 kommuner som svarade på enkäten både 2020 och 2021. Det gör att vi med säkerhet vet att



de förändringar vi ser gäller för de studerade kommunerna, även om vi inte kan säga något om alla kommuner. Nedan följer de förändringar från 2020 till 2021 som går att se.

Precis som tidigare år så har nästan alla kommuner nyktra mötesplatser för unga, men andelen som har öppet varje vardagskväll har minskat med drygt 7 procentenheter. Öppettiderna på vardagar har försämrats väsentligt.

Utbudet på aktiviteter för som både är nyktra och kostnadsfria har förändrats, även om det fortfarande finns ungefär lika brett utbud som tidigare. Färre festivaler, studiecirklar och resor/utflykter arrangeras. Allt fler kommuner arrangerar istället sportevenemang, en ökning med 12 procentenheter.

Kommunernas information om föreningslivet har försämrats kraftigt, 21 procent färre informerar aktivt unga om föreningar. Det gör det svårare för unga att kunna ta del av föreningslivet, då det ofta är svårt för unga att inhämta den informationen själva. Det är särskilt illa under 2021 då coronapandemin härjade och det var svårt för föreningslivet att nå ut med sin verksamhet.

Ungas möjlighet till inflytande har förändrats. Tre kommuner har avskaffat sin ungdomsfullmäktige eller motsvarande. Samtidigt har fyra har infört ett remissorgan som leds av unga. Ett remissorgan ger inte unga samma möjlighet att själva ta initiativ och påverka och ger ett mer begränsat utrymme för unga att påverka.

Några fler kommuner har ett särskilt arbete kring barnkonventionen för att lyssna på ungas åsikter än tidigare år, 65 procent, eller 8 procentenheter fler. Andelen är fortfarande liten, särskilt när en tar hänsyn till att barnkonventionen är lag.

Även kommunernas arbete vid högtider. 8 procentenheter fler kommuner ger stöd till nattvandrare som särskild satsning vid högtider. Medan 6 procentenheter färre ger stöd till drogfria aktiviteter som särskild satsning vid högtider.

## **Nyktra mötesplatser för unga**

### **Varför är nyktra mötesplatser för unga viktiga?**

I Sverige växer cirka 320 000 barn upp med en förälder vars alkoholkonsumtion påverkar dem negativt (Ramstedt, 2019). Att ha en trygg plats att gå till, fri från droger men som erbjuder en möjlighet att komma hemifrån och något meningsfullt att göra med sin tid kan göra stor skillnad för en ungdom.

Nyktra mötesplatser innefattar många olika typer av verksamheter. Från fritidsgårdar och idrottsföreningar till bibliotek, studiecirklar och andra föreningar. Den gemensamma faktorn är att nyktra mötesplatser ger unga möjlighet att mötas och utvecklas i en trygg miljö som ger ett socialt umgänge utöver skolan.

När unga inte har några alternativ, när det är för jobbigt hemma och inte finns någonstans att gå skapas risker för att de ska råka illa ut. Att ha något meningsfullt och drogfritt att göra på fritiden fördröjer alkoholdebuten och minskar farliga riskbeteenden vilket i sin tur leder till minskad risk att råka illa ut senare i livet.

Alla ungdomar förtjänar de bästa förutsättningarna för sina framtida liv. En viktig del i att skapa dessa förutsättningar är att se till att det finns ett brett utbud av drogfria aktiviteter som unga har tillgång till på sin fritid, *även* under kvällar och helger.

### **Öppettider**

Endast fyra kommuner erbjuder inte unga nyktra mötesplatser på vardagskvällar. 56 procent av alla svarande kommuner har nyktra mötesplatser varje vardagskväll. 41 procent har det endast vissa vardagskvällar. Alla kommuner bör erbjuda unga nyktra mötesplatser vissa vardagskvällar. De allra flesta både kan och bör erbjuda det varje vardagskväll.

Ca två tredjedelar har öppet på fredagar och lördagar till minst 23:00. Av dessa har ungefär hälften öppet alla och hälften öppet vissa fredagar och lördagar till minst 23:00. Endast var femte kommun har öppet de flesta lov dagar till minst 23:00. Det är på helger och lov dagar som nyktra mötesplatser för unga behövs som mest. Särskilt utsatta unga påverkas när det inte finns platser för dem att ta vägen i kommunen.

### **Fritidsgårdar**

Snittkommunen har 7,44 fritidsgårdar per 10 000 barn i kommunen. Men siffran blir missvisande. Totalt finns 842 fritidsgårdar i Sverige eller 3,68 per 10 000 barn i Sverige. Det är väldigt få fritidsgårdar per barn, en fritidsgård per 2 718 barn. Antalet fritidsgårdar har fallit drastiskt från 909 stycken 2018 till 842 år 2019. Uppgifterna på fritidsgårdar är äldre då statistiken uppdateras infrekvent.

## **Nyktra och kostnadsfria fritidsaktiviteter för unga**

### **Varför är fritidsaktiviteter viktiga?**

Unga behöver och har rätt till en bra fritid. Vi lever i en värld där alla inte har råd med fritidsaktiviteter. Därför är det viktigt för samhället att gå in och skapa fritidsaktiviteter. Här har kommunerna en viktig roll.

För de yngre unga finns det sällan själv möjlighet att kontrollera sin fritid därför är det viktigt att det finns olika fritidsaktiviteter så de har något meningsfullt att göra. För de äldre ungdomarna så finns det sällan fritidsaktiviteter och därför skapar de ofta sina egna, det kan vara bra men det kan också göra att de hamnar på otrygga platser. Där alkohol och andra droger förekommer.

UNF tycker att alla unga har en rätt till en meningsfull fritid, oavsett ekonomiska eller sociala resurser. Unga har inte bara rätt till fritidsaktiviteter, utan de har även rätt till att få testa på olika aktiviteter.

Att ha något att göra är viktigt för unga. Där får de en möjlighet att utvecklas. De får utveckla sina sociala förmågor och de kan lära känna fler. Aktiviteter är också något som ger mening till ungdomar, hur många har inte brunnit för friidrotten, fotbollen, ridningen, spelandet eller skapandet? Alla unga gynnas av att ha något meningsfullt att göra på fritiden.

### **Arrangerade aktiviteter**

Kommunrankningen mäter hur många olika typer aktiviteter kommunerna arrangerar, kommunrankningen frågar efter åtta olika typer av aktiviteter. Det arrangeras i genomsnitt 4,64 olika typer av aktiviteter i kommunerna.

Den vanligaste aktiviteten är fritidsgårdar som 97 procent av kommunerna erbjuder. Näst vanligast är sportevenemang, 79 procent, och därefter arrangerade utflykter/resor på 72 procent. De flesta kommuner har även möjlighet att söka pengar för egna projekt, 56 procent, och arrangerar större kulturarrangemang, 54 procent. Få kommuner har festivaler, 26 procent, Studiecirklar, 33 procent, och samtalsgrupper, 48 procent.

### **Föreningslivet**

Föreningar är en viktig aktör i både det förebyggande arbetet och ungas fritid generellt. De kan nå målgrupper som kommunen misslyckas nå. Endast 7 procent av unga besöker en fritidsgård medan 62 procent av unga är medlemmar i en förening (MUCF, 2021). Därför är det centralt för kommunerna att samarbeta med föreningslivet.

Bara 41 procent av kommuner informerar unga aktivt om föreningar. Fler, 69 procent, tillhandahåller information om föreningar. Många kommuner, 76 procent, samarbetar med föreningslivet kring drogfrihet. Kommunerna bör arbeta bredare med att stärka föreningslivet och inte bara använda föreningslivet som stöd till sitt eget arbete.

### **Resurser**

En snittkommun lägger per invånare 290 kr på den allmänna fritidsverksamheten, 1 295 kr på kulturverksamhet och 1 285 kr på idrotts- och fritidsanläggningar. Det är bra att kommunerna satsar resurser på anläggningar och kulturverksamhet, men det är viktigt att den allmänna fritidsverksamheten också får det stöd som behövs.

## **Ungas inflytande**

### **Varför är ungas inflytande viktigt?**

Samhället bör sträva efter att vara en gemenskap där alla individer känner att de har makt och inflytande att påverka sina egna liv och samhällets utveckling. Men för att skapa ett samhälle där alla känner att de har inflytande räcker det inte att endast förebygga de hinder som exempelvis droger bidrar med.

Samhället måste samtidigt arbeta aktivt för att stärka och utveckla människors känsla av att vara delaktiga och att de har en viktig och reell möjlighet att påverka sin omgivning. Detta är självklart ett viktigt arbete att göra riktat mot alla människor, men särskilt unga behöver extra mycket stöd för att de ska känna sig som en viktig del av samhället. Medan vuxna har den grundläggande rättigheten att få påverka genom att rösta behövs andra insatser för att ge unga samma känsla av inflytande.

Det finns flera enkla åtgärder som kommuner kan arbeta med för att öka ungas inflytande. Barnkonventionen är ett verktyg som kommuner aktivt kan arbeta med för att ge barn och unga en röst i samhället. Ett ytterligare sätt att ge ungdomar direkt inflytande över sina liv och sin omgivning är att kommuner kan ha remiss- eller beslutsorgan som drivs av unga.

Genom att unga får goda möjligheter till inflytande byggs både starka individer och ett starkare samhälle. Om unga däremot inte får känna att de kan påverka sina livsförutsättningar riskerar det uppstå stora negativa effekter för såväl samhälle som individ. Detta lär bli mycket dyrare och mer svårhanterat än vad det hade varit att göra rätt insatser från början. Därför behöver ungas inflytande prioriteras högt.

### **Strategiskt arbete för att ge unga inflytande**

Ungefär hälften av alla kommuner har strategier och handlingsplaner för att öka ungas inflytande. Beslutade dokumenten kan vara viktiga instrument för att kommunerna ska ställa krav på sig själva och sitt eget arbete kring ungas inflytande. Utan dokumenten blir det lätt att kommunen "arbetar med ungas frågor" i det abstrakta, men att implementering av arbetet inte prioriteras. Samtidigt är det viktigt att dokumentet inte är kommunens hela arbete och att det inte blir en hyllvärmare.

Ca 40 procent av kommuner har riktad information om beslut som rör deras fritid. Ungdomar har svårt att ta del av samhällsinformation och det är därför nödvändigt med riktad information till unga för att de ska kunna få större möjlighet att förstå och påverka sin fritid.

De flesta kommuner, 73 procent, har andra riktade insatser för att lyssna på ungas åsikter. Dessa är vanligtvis: Möten mellan unga och politiken, biblioteksverksamhet och möten mellan politiken och elevråd.

### **Besluts- och remissorgan**

En viktig form för ungas inflytande är formella organisationer inom kommunen där unga kan göra sig hörda. De flesta andra arbetssätt för att göra unga hörda filtrerar ungas åsikter genom tjänstepersoner, därför är remiss- och beslutsorgan där unga själva får uttrycka sina egna åsikter extra viktiga.

Ett remissorgan, eller remissinstans, är en organisation som bjuds in för att svara på en remiss, till exempel ett förslag på att bygga en ny skola. Ungdomar har ett unikt perspektiv och särskilda behov vilket gör det extra viktigt att de har ett remissorgan att uttrycka sig igenom. Andra vanliga remissorgan är pensionärsråd och funktionshinderades råd.

Ett beslutsorgan är likt ett remissorgan i det att det är en arena för unga att uttrycka sig, ofta har beslutsorgan även remissorgans uppgifter. Utöver dessa så kan beslutsorgan även besluta i vissa frågor som kommunfullmäktige delegerat. De lyfter egna förslag och har ofta möjligheter att få dem utredda. De har ibland en egen budget att förvalta. Vanligaste formen av beslutsorgan för unga är ungdomsfullmäktige.

Få kommuner, endast 36 procent, har ett remissorgan för att lyssna in ungas åsikter. Det är fruktansvärt lågt. Unga har inte möjlighet att rösta och har svårt att få sina röster hörda. Därför är det särskilt viktigt att de får möjlighet att exempelvis lämna remiss i viktiga frågor. Nästan inga kommuner har ett beslutsorgan för unga, endast 9 procent.

### **Barnkonventionen**

2020 blev barnkonventionen svensk lag, därav har Sveriges kommuner en skyldighet att arbeta med och efter barnkonventionen. Artikel 12 av barnkonventionen säger att:

“Barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter, utifrån barnets ålder och mognad.”

Därför finns en fråga i kommunrankning om kommunerna har ett särskilt arbete kring barnkonventionen för att öka ungas inflytande eller för att lyssna på ungas åsikter. Kring 60 procent av de svarande kommunerna arbetar med barnkonventionen för att öka ungas inflytande, det är ungefär lika många som arbetar med barnkonventionen för att lyssna på ungas åsikter.

Det är inte alltid samma kommuner som arbetar med att både lyssna på ungas åsikter och för att öka ungas inflytande. Men de kommuner som arbetar med ena arbetar oftast med den andra. Strax över hälften av kommunerna arbetar med både och medan endast 20 procent arbetar med endast ena. 28 procent har varken ett särskilt arbete kring barnkonventionen för att öka ungas inflytande eller för att lyssna på ungas åsikter.

## **Alkohol- och narkotikaprevention**

### **Varför är det alkohol- och narkotikapreventiva arbetet viktigt?**

Varje år dör drygt 4 500 personer av alkohol (Bäckström och Wamala, 2012, s. 79) och kring 550 av andra droger (Folkhälsomyndigheten, 2019, s. 20). Ingen ska behöva dö av alkohol och andra droger. Varje år kostar alkoholen samhället 103 miljarder (Ramboll, 2019), vilket är ungefär lika mycket som 11 procent av statens samlade utgifter.

Många dödsfall, sociala och samhällsekonomiska kostnader går att förebygga genom olika alkohol- och narkotikapreventiva åtgärder. Några av dessa har redovisats under tidigare teman, men de mer generella åtgärderna studeras i detta tema.

UNF tycker att det viktigaste sättet att motarbeta drogskador är genom prevention. Endast genom prevention kan vi bli av med drogskador. För att lyckas med det preventiva arbetet krävs att kommunerna arbetar med alla aspekter av alkohol- och narkotikafrågan, därför måste det genomsyra hela den kommunala verksamheten.

De flesta kommuner bedriver något preventivt arbete, men många misslyckas med att inkludera aspekter såsom hur många serveringstillstånd det finns i kommunen. Dessa är också nödvändiga att arbeta med för att förebygga alkohol- och narkotikaskador.

Det preventiva arbetet är extra viktigt för unga. Alkohol- och drogvanor etableras ofta i alltför ung ålder. Därför är det extra viktigt med ett starkt preventivt arbete lokalt. Särskilt viktigt är det att aktörer som arbetar med ungdomar engageras i arbetet, såsom skola, föreningar och kommunens sociala verksamhet.

### **Styrdokument**

För att det ANDT-förebyggande arbetet ska prioriteras behöver det integreras i styrdokument och innefatta flera viktiga områden. ANDT står för Alkohol, Narkotika, Dopning och Tobak. I följande avsnitt behandlas endast delen kopplat till alkohol och narkotika, därav används förkortningen AN istället.

62 procent av kommunerna har det AN förebyggande arbetet integrerat i kommunens ordinarie struktur. Det är viktigt då all kommunens verksamhet bör genomsyras av ett AN perspektiv på ett eller annat sätt. Något färre kommuner har det AN förebyggande arbetet i deras övergripande program, 60 procent.

Skolan är en viktig normbildande arena för alkohol och narkotikafrågor, därför är det särskilt viktigt att kommunerna prioriterar AN arbetet på skolor. Fortfarande är det många skolor som knappt arbetar med frågorna, och många skolor vet inte hur de ska hantera AN.

Det har lett till att alkoholindustrin lyckats sprida sitt skolmaterial till att idag vara ett av de vanligaste, "Prata om alkohol". Att en industri själva får kontrollera vad som lärs ut om deras produkter är djupt problematiskt, särskilt kring beroendeframkallande och giftiga produkter som alkohol. Istället bör skolor använda material som "ANDT på schemat", som Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning tagit fram, <https://andt.drugsmart.com/>

Det är oroväckande få kommuner som inkluderar grundskolan och gymnasieskolan i deras AN förebyggande arbete. 60 procent av kommuner inkluderar grundskolan och endast 44 procent inkluderar gymnasieskolan. Att så få kommuner arbetat AN förbyggande är ett stort problem.

Många elever gör sin börjar dricka under de två första åren i gymnasiet. Endast 36 procent av niondeklassare dricker alkohol medan hela 67 procent av gymnasieelever i årskurs två (CAN 2022). Därför bör kommunerna kraftsamla i AN arbetet de första gymnasieåren.

### **Samarbeten**

De flesta kommunerna samarbetar med någon form av myndighet i deras arbete med alkohol. Det vanligaste är med Polismyndigheten, 60 procent, därefter i fallande ordning: Länsstyrelsen, 53 procent, andra kommuner, 40 procent, Regionen (hälso- och sjukvård), 36 procent. Endast ett tiotal av alla kommuner arbetar med högre lärosäten, Trafikverket och andra.

Civilsamhället är en naturlig part i det AN förebyggande arbetet, de möter människor som kommunen inte själva når och kan göra skillnad på sätt som en kommun inte kan. 2021 var det få kommuner som samarbete med ideburna organisationer. Vanligast är att samarbeta med idrottsföreningar, vilket ca 22 procent gör. Men kommunerna samarbetar även med nykterhetsrörelsen, 16 procent, trossamfund, 16 procent, andra, 15 procent, studieförbund, 11 procent, och kulturföreningar, 8 procent.

### **ANDT-Samordnare**

För att AN arbetet ska kunna prioriteras behövs samordnande funktioner i kommunen. Idag har kommunerna i snitt 0,26 heltidstjänster avsatt i tid för ANDT samordning. Var femte kommun avsätter ingen tid alls för ANDT samordning. Endast 29 kommuner har en eller mer heltidstjänster avsatt i ANDT samordning. Det finns en brist på resurser för att arbeta med ANDT samordning i kommunerna.

### **Riktade insatser**

De flesta kommunerna arbetar med någon form av riktade insatser mot unga i det ANDT förebyggande arbetet. Vanligast är att rikta insatser mot elever med problematisk frånvaro i skolan, 70 procent, och elever med svårigheter i skolan, 64 procent. Endast 44 procent har gruppverksamhet för barn. Få kommuner arbetar med barn i socioekonomiskt utsatta områden, 27 procent, och ensamkommande flyktingbarn, 29 procent. Det är väl vedertaget i folkhälsoforskningen att socioekonomiska faktorer är viktiga skyddsfaktorer i folkhälsoarbetet, därför är det oroväckande att kommunerna inte arbetar mer med unga i områden där skyddsfaktorerna är svaga.

### **Skolundersökning**

En viktig del i det ANDT-förebyggande arbetet är undersökningar för att kartlägga vilka behov som finns och vilka åtgärder som kan genomföras. 58 procent av svarande kommuner har någon form av undersökning bland skolelevers ANDT-användning.

### **Högtider**

Kring högtider är grupptricket kring alkohol extra starkt och det är svåra perioder för många unga. Därför är kommunernas arbete extra viktigt under dessa perioder. 78 procent av kommuner har stöd till drogfria aktiviteter riktade till unga under högtider. Många har även stöd

till nattvandrare, 75 procent. 60 procent av kommuner har kampanjer för att minska langningen.

## Metod

Kommunrankningen är en undersökning som genomförts i nio gånger med i huvudsak samma frågor och poängräkningssystem. Föregående år gjordes stora ändringar i både poängsystem men även fokus. Undersökningen består av material från två delar, vår egen enkät och insamling från olika databaser.

Revisionen av kommunrankningen är inspirerad av studien "*Effects of Local Alcohol Prevention Initiatives in Swedish Municipalities, 2006–2014*" av Nilsson m.fl. som publicerades 2020. Deras studie undersöker utvecklingen av lokala alkoholpreventiva åtgärder i kommunerna och vilka effekter åtgärderna har. Årets kommunrankning undersöker liknande utveckling av det lokala preventiva arbetet i det nya temat prevention.

## Kommunrankningens enkät

Webbenkäten skickades i år ut till alla kommuners info-mailadress. Under perioden skickades det ut två påminnelser, dessa riktade sig inte endast till info-mailadresser utan även till de som svarat på enkäten tidigare år. Till den sista påminnelsen samlade vi in kontaktuppgifter till en ansvarig för frågan för varje kommun och kontaktade dem för svar.

Enkäten består av sju frågor som används i enkäten, samt några kompletterande frågor om kontaktuppgifter, den svarandes åsikter om den egna kommunens arbete och liknande. De kompletterande frågorna presenteras inte i kommunrankningen. För att se de exakta frågorna se bilaga 2.

## Insamling från databaser

Insamlingen har gjorts från myndigheter och organisationers databaser. Egna beräkningar på andelar har gjorts utifrån statistiska centralbyråns befolkningsstatistik. Övriga uppgifter är hämtade från folkhälsomyndighetens "Indikatorlabbet" och kommun- och regiondatabasen "Kolada". Indikatorlabbet är en databas där utvecklingen inom ANDT-området kan följas via indikatorer som är kopplade till ANDT-strategin. Kolada drivs av den ideella föreningen "Rådet för främjande av kommunala analyser" som bildats av staten och Sveriges kommuner och regioner.

Uppgifterna från Indikatorlabbet och Kolada har de i sin tur hämtat från olika undersökningar som de själva eller andra bedriver. De flesta uppgifterna som hämtats från Indikatorlabbet kommer ifrån Länsrapporten ANDT som folkhälsomyndigheten ansvarar för. I bilaga 1 finns en lista på varifrån alla uppgifter är hämtade ifrån.



## Poängsättning

Poängsättningen gjordes om 2020. Tidigare år har kommunrankningen gett varje kommun upp till 5 poäng. Nu delas poängsättningen upp i fyra teman. Varje teman kan upp till 100 poäng. Alla kommuner, även de som inte deltagit i vår enkät ges poäng. De kommuner som inte deltog i vår enkät kan inte få poäng på frågor som de inte svarat på och därför bör dessa kommuner inte jämföras med de som deltog i enkäten.

Poängsättningen bygger både på vår egen enkät och på inhämtade data. De uppgifter som kommer från folkhälsomyndighetens undersökningen Länsrapporten ANDT saknar svar från 20 kommuner. Det framgår inte vilka dessa kommuner är och folkhälsomyndigheten vet ej själva. Alltså kan vissa kommuner få missvisande låga poäng. Uppgifter från Länsrapporten ANDT används mestadels inom temat prevention, därav bör jämförelser därinom göras med viss försiktighet.

Poängsättningen sker lite olika beroende på fråga. Frågor som finns på en skala, exempelvis hur mycket pengar som kommunen lägger på allmän fritidsverksamhet kr/inv, har fyra olika steg av poäng. Inga, låg, medel och hög. På frågor med olika alternativ får de generellt poäng utifrån hur många av alternativen de har. I bilaga 2 går det att se exakt hur poängsättningen har gjorts.

Rapportförfattaren i samråd med representanter från UNF:s förbundsstyrelse har bestämt hur många poäng de olika alternativen är värda. Bedömningen är subjektiv men görs utifrån UNF:s perspektiv.

# Kommunstatistik

Alla uppgifter som vi samlat in för kommunrankningen finns öppet för att ni själva ska kunna undersöka situationen i din kommun eller för att göra egna analyser på uppgifterna. Alla uppgifterna får tyvärr inte plats att redovisas i rapporten, därav finns de i bilaga 1 som snart finns uppe på UNF:s hemsida. Tills vidare kan du hitta statistiken här:  
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Ll9FD6S4J122fj6Lq931nBdxklh0VR-bFhi9Zkz33mg>

Vi använder Google Sheet för att visa statistiken, det är ungefär som google:s version av Excel. Statistiksamlingen består av flera olika "flikar" som du kan byta mellan längst ner på webbsidan. När du först öppnar länken så hamnar du på fliken "Sammanfattning" där vi har plockat fram lite intressant statistik.

Fliken "Samlat" innehåller alla uppgifterna i ett kondenserat format. Där kan du bläddra mellan alla kommunerna och se hur din kommun har presterat i kommunrankningen. Du hittar namnet på din kommun i en av kolumnerna till vänster. På varje rad därefter så kan du se hur din kommun har svarat på de olika frågorna.

Flikerna "Topplista" rankar kommunerna efter hur många poäng de får i kommunrankningens olika kategorier. För att se hur poängen räknas ut kan du läsa bilaga 2:  
<https://docs.google.com/document/d/1tQhhZcpTuhCo1VSf6xjSAFMogxrADJx84catNk8RpwU/>

Därefter finns fyra flikar med statistik för de olika områdena. Dessa innehåller även statistik i översta raderna. Med mått på hur många som inte svarat på enkäten, hur många som svarade att de har den efterfrågade insatsen och ett mått på medelvärde eller andel.

Sist finns två flikar, en där det går att se hur poängräkningen går till, "Poängräkning", och sist en förteckning över statistikkällorna, "Källor".

# Om UNF

Ungdomens Nykterhetsförbund, UNF, är Sveriges främsta ungdomsorganisation som arbetar för en nykter livsstil hos unga. Vi har funnits sedan 1970 och UNF har idag drygt 3000 medlemmar fördelat på över 120 föreningar runt om i Sverige. För att vara medlem i UNF ska en vara mellan 13–25 år och avlagt ett nykterhetslöfte.

UNF:s vision är en demokratisk och solidarisk värld fri från droger. Vi tror att droger inte bara är ett utvecklingshinder för personlig utveckling utan också för demokratin. Vi ser nykterhet både som lösning på drogproblem och en förutsättning för människors verkliga frihet. Genom att göra ett personligt ställningstagande för nykterhet kan vi tillsammans förändra världen. UNF är partipolitiskt och religiöst obundna.

UNF är en organisation skapad av unga, för unga. Hos oss finns möjligheten för unga att stärkas som person, få påverka samhället och vara del av en gemenskap. I UNF skapar vi plattformar och verktyg för att ge unga möjlighet att engagera sig i det som är viktigt för dem. Våra medlemmar skapar all verksamhet själva och all verksamhet i UNF är drogfri. UNF tycker att ungas fritid är viktig och har ett fokus på att alla unga ska ha rätt till en meningsfull fritid, vad det än är de vill göra.

Läs mer om oss på [www.unf.se/](http://www.unf.se/)

## Om rapporten

Rapporten är skriven av Simon Schönbeck

Publicerat av Ungdomens Nykterhetsförbund 2022

# Källor

Länsstyrelsen Västra Götaland, 2018:32. *"Uppföljning av Länsstyrelsens tillsyn 2015–2017"*

Schönbeck, S. 2022. Masteruppsats, Göteborgs Universitet. *"Kommuner som tillsynare - Förklaringar till variationen i alkoholtillsyn i svenska kommuner"*

Ramstedt, M. 2019. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning. *"Hur många barn växer upp med föräldrar som har alkoholproblem?"*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, UNG IDAG 2021. *"Goda levnadsvillkor för många, men inte för alla"*

Bäckström och Wamala, Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut, 2012. *"Folkhälsan i Sverige – Årsrapport 2012"*

Ramboll, 2019. *Alkoholens samhällsekonomiska konsekvenser – En beskrivande samhällsekonomisk studie"*