

Regeringens proposition

1981/82:143

om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket

beslutad den 24 februari 1982.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovan nämnda dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

KARIN SÖDER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om ytterligare insatser mot alkohol- och narkotikamissbruket. Förslagen grundar sig bl. a. på den av regeringens samordningsorgan för alkoholfrågor (SAMO) avlämnade rapporten (Ds S 1981:25) Om alkoholpolitiken II och en rapport (BRÅ-S 1982:1) Myndigheternas insatser mot narkotikamissbruk, sammanställd av brottsförebyggande rådets narkotikagrupp.

I propositionen betonas att åtgärderna mot missbruket måste spänna över alla delar av samhällslivet. En bred redovisning ges därför av de insatser som görs inom olika områden.

Informations- och opinionsbildande insatser utpekas som angelägna. Förslag lämnas till uppföljning av socialdepartementets Aktion mot alkoholfaran – Stoppa langningen och Aktion mot droger.

Vikten av begränsningar av alkoholens tillgänglighet betonas. Efter utvärdering av försöket med lördagsstängda systembutiker föreslås nu en permanentning av lördagsstängningen. Det anförs vidare att den fortsatta nyetableringen av systembutiker skall ske med försiktighet. Propositionen innehåller även ett lagförslag som rör återkallelse av tillstånd att servera alkoholdrycker, då ekonomisk misskötsamhet föreligger och tillståndshavaren därmed inte kan anses lämplig att driva rörelse med försäljning av alkoholdrycker.

Särskilda medel föreslås för utbildnings- och utvecklingsinsatser för att förbättra den vård som ges enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Medel föreslås också för att genomföra konferenser för att utveckla tidiga vårdinsatser. Förslag lämnas om utveckling av eftervårdande insatser. De

frivilliga organisationernas betydelsefulla insatser betonas. Förslag lämnas om nya statsbidragsregler i syfte att förbättra familjevården för missbrukare. Forskningens roll för att få bättre kunskap om drogmissbrukets utbredning och om vårdresultat framhävs.

Polisens insatser mot den illegala narkotikahandeln föreslås bli förstärkta genom medel för inköp av spaningsutrustning. Ytterligare åklagartjänster för narkotikabrottmål föreslås inrättas. För att förstärka tullens resurser för narkotikabekämpningen föreslås nya tjänster till tullkriminalsektionerna. Medel föreslås för inköp av ytterligare narkotikahundar till tullen. Särskilda medel föreslås för upprustning av tullverkets tekniska sambandsmedel och tekniska utrustning i övrigt.

Medel kommer att anvisas för forskning om narkotikastituationen inom kriminalvården.

Särskilda medel föreslås för ANT-verksamheten (alkohol, narkotika, tobak) vid länskolnämnderna. Dokumentationscentralen för alkohol- och narkotikaforskning vid Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning föreslås bli permanentad.

Medel föreslås till utveckling av metoder för vägledning och rehabilitering av f. d. missbrukare.

De i propositionen redovisade åtgärderna innebär att ytterligare 7,5 milj. kr. tillförs för åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket. Därav föreslås 1,5 milj. kr. för åtgärder inom justitiedepartementets område, 1,8 milj. kr. för åtgärder inom socialdepartementets område, 1,5 milj. kr. för åtgärder inom utbildningsdepartementets område, 2,5 milj. kr. för åtgärder inom handelsdepartementets område och 200 000 kr. för åtgärder inom arbetsmarknadsdepartementets område. Utöver detta tillförs, genom omdisponeringar av anslag under andra, femte och elfte huvudtitlarna, för polis- och åklagarinsatser 475 000 kr., för ett utvecklingsanslag inom socialdepartementets område 5,2 milj. kr. samt för tullens narkotikabekämpning 500 000 kr.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-02-24

Närvarande: Statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirthén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin.

Föredragande: statsråden Söder, Petri, Tillander, Molin och Eliasson.

Proposition om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket

Statsråden anmäler sina förslag. Anförandena och förslagen redovisas i underprotokollen för resp. departement.

Statsrådet Söder hemställer att regeringen i en proposition föreslår riksdagen

att antaga de förslag som hon och övriga statsråd har lagt fram.

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredragandena har lagt fram.

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen som bilagorna 1-5.

Bilaga 1

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-02-24

Föredragande: Statsrådet Söder

Anmälan till proposition om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket såvitt avser socialdepartementets ansvarsområde.**1 Bakgrund****1.1 Utveckling av konsumtion och missbruk**

Alkohol- och narkotikafrågorna har under senare år varit föremål för en omfattande debatt. Denna debatt har varit mer engagerad och samtidigt mer realistisk än kanske någon gång tidigare. Den har också inneburit att intresset kring missbruksproblemen har breddats och fördjupats. Bakgrunden till debatten har varit den oroande utvecklingen av alkoholkonsumtionen och alkoholskadorna, liksom av narkotikamissbruket.

1.1.1 Alkoholkonsumtion och skadeverkningar

Alkoholkonsumtionen ökade kraftigt under 1960-talet och under 1970-talets första hälft. Den registrerade konsumtionen av alkoholdrycker ökade från 1950-talets slut fram till år 1976 från knappt 5 liter till ca 7,7 liter 100 procent alkohol per år och invånare 15 år och äldre. Under samma tid ökade skadorna av alkoholkonsumtionen mycket påtagligt. Data från kroppssjukvården visar att allt fler människor har fått svåra medicinska alkoholskador. Enligt en undersökning i Uppsala sjukvårdsregion fördubblades exempelvis antalet vårdtillfällen med diagnosen levercirrhos (skrumplever) från mitten av 1960-talet till år 1976. Enligt samma undersökning trefaldigades under dessa år antalet vårdtillfällen med diagnosen pancreatit (inflammation i bukspottkörteln). Dödsorsaksstatistiken visar samma utveckling. Antalet dödsfall orsakade av alkoholoipsykos, levercirrhos vid alkoholism och alkoholism ökade under 1970-talet från drygt 300 per år till närmare 800. Enbart dödsfallen med alkoholrelaterad levercirrhos ökade enligt dödsor-

saksstatistiken från ca 160 till drygt 400, dvs. med omkring 150 procent. Vid sidan av de medicinska skadeverkningarna är alkoholbruket en viktig faktor bakom problem i arbetslivet, olika typer av olyckor, kriminalitet osv.

Sedan år 1976 har alkoholkonsumtionen minskat. År 1980 var den registrerade konsumtionen 6.75 liter 100 procent alkohol per invånare 15 år och äldre, dvs. en minskning sedan år 1976 med 12.3 procent. Under år 1981 har konsumtionsminskningen fortsatt. För de tre första kvartalen 1981 kunde jämfört med motsvarande tidsperiod år 1980 noteras en volymminskning med 8.6 procent, räknat i 100 procent alkohol och per invånare 15 år och äldre. Mest markant var minskningen för spritdrycker (14.8 procent). Vinförsäljningen minskade med 1.8 procent, starkölsförsäljningen med 1.7 procent och ölförsäljningen med 4.0 procent.

För fjärde kvartalet 1981 finns – till följd av att uppgifter saknas om ölförsäljningen – inga färdigbearbetade data om den totala försäljningen av alkoholdrycker. Systembolagets försäljning har dock ökat jämfört med fjärde kvartalet 1980. Inköpen av spritdrycker ökade med 2.2 procent, vininköpen med 8.5 procent och starkölsinköpen med drygt 9 procent. Trots ökningen för fjärde kvartalet är helårseffekten för Systembolagets försäljning en klar minskning. Försäljningen av spritdrycker minskade exempelvis med 5.4 milj. liter (9.4 procent) från år 1980 till år 1981.

Ett av de mest positiva tecknen i de senaste årens konsumtionsutveckling är de förändringar som har skett i ungdomsgrupperna. De intervju- och enkätundersökningar som genomförs regelbundet i vissa ungdomsgrupper visar att såväl konsumtionsmängden som antalet konsumtionstillfällen har minskat. Enligt skolöverstyrelsens undersökningar har exempelvis andelen "storkonsumenter" bland pojkar i årskurs 9 minskat från 9 till 4 procent mellan åren 1977 och 1980. Undersökningar av värnpliktsinskrivna visar samma trend. Från 1977 till 1981 har andelen, som anger att de berusar sig någon gång i veckan, halverats (från 20 till 11 procent).

Det finns ännu inga uppgifter samlade om alkoholskadeutvecklingen under de senaste åren. Det bör observeras att alkoholbetingade sjukdomar och andra skadeverkningar som regel uppträder först efter en längre tids regelbunden konsumtion av förhållandevis stora mängder alkohol. En fortsatt minskning av den totala alkoholkonsumtionen innebär med all sannolikhet att också skadeverkningarna av alkoholkonsumtionen med tiden kommer att minska. Att alkoholmissbruket f.n. är och under överskådlig tid kommer att vara ett av våra största sociala och medicinska problem är dock ställt utom allt tvivel.

1.1.2 Narkotikamissbrukets utveckling

Narkotikasituationen är mycket allvarlig. Utredningen om narkotikamissbrukets omfattning (UNO) presenterade år 1980 resultatet av en s. k. case-finding-undersökning om narkotikamissbrukets omfattning

(Ds S 1980:5). Enligt utredningens bedömning uppgår det totala antalet personer med tungt narkotikamissbruk till 10 000–14 000 personer. Av dessa var mellan 7 000–10 000 injektionsmissbrukare, 1 500–2 000 injicerade så gott som dagligen. Sammanlagt svarade de tre storstadsområdena för omkring 60 procent av det uppskattade totala missbruket i landet. Med "tungt" narkotikamissbruk avser UNO allt injektionsmissbruk, oavsett frekvens, och allt dagligt eller så gott som dagligt missbruk, oavsett intagningsätt.

Brottsförebyggande rådets narkotikagrupp gör återkommande bedömningar av hur tillgången till narkotika i landet förändras. Enligt narkotikagruppen har tillförseln av narkotika ökat något sedan år 1979 då UNO genomförde sin undersökning. En mätare av narkotikamarknadens utveckling är polisens och tullens beslagsstatistik. År 1978 redovisade polisen 3 359 beslag, år 1979 3 569 beslag, år 1980 5 772 beslag och år 1981 6 992 beslag.

Bakom en del av denna ökning ligger troligen det faktum att polisen intensifierat sina insatser mot gatuhandeln. Riksåklagarens cirkulär (RÅC I:94) om en mer restriktiv tillämpning av reglerna om åtalsunderlåtelse har lett till en större benägenhet från polisens sida att ingripa. Det är svårt att bedöma hur stor del av ökningen som beror på dessa förhållanden och hur stor del som kan bero på att narkotikaförsäljningen – och missbruket – har ökat. När det gäller tullens insatser mot narkotikasmuggling har inga större förändringar skett i fråga om omfattning och inriktning. Tullens beslagsstatistik talar dock för en ökad tillgång till narkotika. Beslagen har ökat med 28 procent mellan åren 1979–1980. År 1979 gjordes 1 170 beslag, 1980 1 508 och 1981 1 282 beslag. Antalet beslag under år 1981 är lägre än 1980. Anledningen härtill är i huvudsak de svårigheter som uppstod i samband med tolkningen av begreppet kroppsvisitation.

Det är främst tillgången på amfetamin och heroin som har ökat. Enligt polisens bedömning beror den ökade amfetamintillgången på att de holländska brottsmyndigheterna reorganiserats samt att det förekommer en större inhemsk tillverkning än tidigare. Tre mindre laboratorier i Stockholmsområdet avslöjades under år 1980. Sammanlagt beslagtogs polis och tull i hela landet 21,6 kg amfetamin under år 1980. Under år 1981 beslagtogs 29,8 kg. Beslagsstatistiken för heroin visar också på en ökning mellan år 1980 och år 1981. År 1980 beslagtogs 2,3 kg heroin och år 1981 10,5 kg.

Oroväckande är att kokain numera förekommer i Sverige. Enligt polisen finns tecken på att kokain i dag även saluförs på gatumarknaden. Det föreligger en påtaglig risk att kokainmissbruket kan komma att spridas utanför de begränsade grupper till vilka detta missbruk hittills varit koncentrerat. Polisens och tullens kokainbeslag har sammanlagt ökat från 18 till 22 mellan åren 1978–1981. Mängden kokain som beslagtagits har ökat från 1 120 gram år 1978 till 1 980 gram år 1981.

Cannabismissbruket är omfattande. Tillgång på cannabis är stor i hela

landet. År 1981 beslagtogs sammanlagt 449 kg cannabis i Sverige. UNO redovisade år 1981 delbetänkandet (Ds S 1981:11) Ungdom, droger och förebyggande arbete. Enligt beräkningar som utredningen har gjort har ca 200 000 ungdomar i åldrarna under 25 år någon gång provat narkotika. Huvudsakligen har de rökt hasch. Av dessa ungdomar hade ca 30 000 använt narkotika de senaste fyra veckorna före utredningens undersökning.

Utredningen ger också en bild av utvecklingen under 1970-talet, så som den speglas i skolöverstyrelsens undersökningar av grundskoleelever, försvarets forskningsanstalts undersökningar av värnpliktsinskrivna samt några Sifo-undersökningar. UNO tolkar undersökningresultaten så att narkotikaanvändningen i ungdomsgrupperna under 1970-talet inte har förvärrats. Snarare tycks i dag färre yngre tonåringar experimentera med haschrökning och andra droger än vid 1970-talets början. Den eventuella narkotikadebuten bedöms ske något senare.

Samtidigt konstaterar utredningen att en ny väg av haschrökning förefaller ha börjat omkring år 1979. Flera uppgifter, bl. a. en mindre intervjuundersökning som utredningen låtit genomföra ligger till grund för utredningens antagande. Skolöverstyrelsens och försvarets forskningsanstalts undersökningar stämmer överens med UNO:s iakttagelse. Båda visar på en viss uppgång mellan åren 1979-1980. Preliminära uppgifter för år 1981 visar en något splittrad bild. Skolöverstyrelsens elevundersökningar tyder på en fortsatt ökning av haschmissbruket för elever i 9:e årskursen (från 8 procent för år 1980 till 9 procent för år 1981) medan undersökningarna av värnpliktsinskrivna tyder på en förbättring (från 19 procent år 1980 till 17 procent år 1981).

1.2 Åtgärder inom alkoholområdet

1.2.1 Bakgrund

Med anledning av proposition 1976/77:108 (SkU 40, UbU 24, rskr 231) tog riksdagen ställning till ett samlat alkoholpolitiskt program. Riksdagen uttalade sig för ett långsiktigt arbete som syftar till att begränsa den totala, alltför höga alkoholkonsumtionen och för att komma tillrätta med alkoholmissbruket. 1977 års beslut innebär en restriktiv alkoholpolitik. De viktigaste medlen för att upprätthålla denna är prissättningen, försäljningsmonopolet och åldersgränserna för rätt till inköp av alkoholdrycker.

Trots alkoholpolitikens restriktiva inriktning finns anledning att kontinuerligt se över insatserna för att minska alkoholproblemen. Som ett led i detta arbete tillsattes varen 1980 i enlighet med riksdagens uttalande (SoU 1979/80:31, rskr 184) ett samordningsorgan för alkoholfrågor (SAMO) med uppgift att lägga fram förslag till ytterligare åtgärder. I en första rapport (Ds S 1980:10) lämnade SAMO vittomfattande förslag om insatser för att påverka attityder och värderingar kring bruk av alkohol och andra droger, insatser för

att begränsa alkoholens tillgänglighet och minska alkoholskadorna samt insatser för att förbättra vården för alkoholmissbrukare. Förslagen beaktades i förra årets budgetproposition samt i propositionen (prop. 1980/81:179) om vissa åtgärder inom alkoholpolitiken. Regeringens och riksdagens behandling av förslagen, liksom situationen inom de områden som förslagen berör, tas upp mer ingående i det följande.

SAMO har under år 1981 fortsatt sitt arbete. I december 1981 lämnade SAMO sin slutrapport (Ds S 1981:25) med förslag till ytterligare åtgärder på det alkoholpolitiska området. Vissa av dessa förslag har tagits upp av regeringen i årets budgetproposition (prop. 1981/82:100, bilaga 8). SAMO:s överväganden och förslag behandlas ingående i föreliggande proposition. En sammanfattning av SAMO:s rapport bör fogas till protokollet som underbilaga 1:1.

1.2.2 Information och opinionsbildning

Information och opinionsbildning inom drogonrådet är ett viktigt inslag i den svenska alkohol- och narkotikapolitiken. Arbetet med dessa frågor har bedrivits i olika former och med varierande inriktning. Föreningslivet svarar här för en mycket viktig insats, bl. a. med medel som fördelas av staten. Så disponerar t. ex. socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor och statens ungdomsråd tillsammans drygt 13 milj. kr. under budgetåret 1981/82 för informationsinsatser och andra aktiviteter. Insatserna riktas främst till ungdomsgrupper.

Andra viktiga opinionsbildande insatser görs av socialstyrelsen, skolöverstyrelsen (SÖ), Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), brottsförebyggande rådet (BRÅ), Systembolaget och trafiksäkerhetsverket. Flera landsting och kommuner arbetar också intensivt med att förebygga alkohol- och drogproblem genom information och opinionsbildande insatser. Även vissa delar av radions och televisionens programverksamhet har stor betydelse när det gäller attityderna till alkohol och andra droger.

SAMO föreslog i sin första rapport (Ds S 1980:10) en rad insatser för att informera om alkoholen och dess skadeverkningar. Förslagen berörde bl. a. skolan, militärtjänstgöringen samt mödra- och barnhälsovården. Därutöver föreslogs en fortsättning av den av socialdepartementet bedrivna "Aktion mot alkoholfaran" för att bredda och fördjupa informationsarbetet i drogfrågor. Samtliga förslag togs upp av regeringen i 1981 års budgetproposition och har därefter godkänts av riksdagen.

Information inom skolan

SAMO har i sina rapporter betonat vikten av en bred aktivitet kring alkohol- och drogfrågorna i skolorna. Statsrådet Tillander kommer senare i dag att närmare ta upp denna fråga.

Fördjupad opinionsbildning

Sedan år 1980 har socialdepartementet bedrivit aktioner inom drogområdet. Under 1980/81 genomfördes "Aktion mot alkoholfaran – Stoppa langningen". Som en direkt fortsättning på denna genomförs nu "Aktion mot droger". Denna avslutas sommaren 1982. Aktionen genomförs under socialdepartementets ledning. En rad olika myndigheter och organisationer, som berörs av alkohol- och narkotikafrågorna, samarbetar i aktionen.

Aktionen syftar till att fördjupa och bredda informationsarbetet, inte minst i skolan. Viktiga målgrupper är ungdomar och föräldrar. Målet för aktionen mot droger är bl.a. att höja debutåldern för alkoholkonsumtion och sänka den totala alkoholkonsumtionen, att kraftigt motarbeta alla andra droger och att fortsätta opinionsbildningen mot langning. En huvudprincip i aktionens arbete är att stimulera lokala aktiviteter och samarbete mellan lokala förvaltningar och föreningar.

SAMO har i sin slutrapport bl. a. anfört att om förändringar i attityderna till droger skall bli beständiga måste de beröra ungdomarna själva. Även vuxna måste engageras i denna viktiga fråga. Det lokala arbetet måste bedrivas på många håll; i skolan, på fritidsgårdarna och i hemmen. "Aktion mot droger" har ett väl upparbetat kontaktnät med företrädare för skola, fritid, socialvård, hälso- och sjukvård, polis, ANT- och socialkonsulenter, föreningar/organisationer, föräldrar och inte minst ungdomarna själva.

Enligt SAMO:s mening är det viktigt att dessa kontakter fortsätter också när aktionen är avslutad och att fortsatta aktiviteter stimuleras. Behovet av visst centralt stöd kommer därför att finnas kvar. SAMO föreslår att utöver övriga medel 1 milj. kr. tilldelas socialstyrelsen för budgetåret 1982/83 för att initiera och samordna sådana aktioner inom drogområdet som socialstyrelsen bedömer vara lämpliga. Enligt SAMO:s mening är det viktigt att socialstyrelsen i detta arbete beaktar det behov som finns av information om alkoholens och andra drogers medicinska och andra skadeverkningar.

Översyn av de statliga informationsinsatserna

Riksrevisionsverket (RRV) har i en revisionsrapport (Dnr 1981:196) granskat de statliga insatserna för alkoholinformation. Revisionen har avsett det statliga systemet för samordning av, bidragsgivning till och produktion av alkoholinformation. Enligt RRV:s bedömning visar revisionen att det inte finns något organ som har en samlad kunskap om vilket informationsmaterial

som finns att tillgå. Någon samordning av informationsinsatserna eller samlad utvärdering av dessa insatser har inte genomförts. RRV anser att betydande effektivitetsvinster bör kunna uppnås genom en förbättrad samordning och genom vissa organisatoriska förändringar.

SAMO delar de principiella uppfattningar som RRV redovisar. Det finns enligt SAMO:s mening behov av att se över ansvaret för både informationen och medelfördelningen. SAMO föreslår att frågan om den organisatoriska lösningen av droginformationen tas upp till ytterligare beredning inom regeringskansliet sedan RRV:s revisionsrapport har remissbehandlats.

1.2.3 Alkoholpolitiska restriktioner

Bestämmelserna om alkoholhanteringen är i huvudsak samlade i fyra lagar: lagen (1977:293) om handel med drycker, lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat samt lagen (1977:306) om dryckesskatt. Till bestämmelserna hör också lagen (1978:763) om vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker, vilken trädde i kraft den 1 juli 1979.

Dessa lagar reglerar alkoholhanteringen såväl på utbuds- som efterfrågesidan. Genom att en stor del av hanteringen av framför allt de alkoholstarkare dryckerna handhas av monopolbolag har det privata vinstintresset kopplats bort från hanteringen. Undantag från denna princip gäller exempelvis tillverkning av vin, starköl och öl, detaljhandel med öl samt servering av alkoholdrycker. Denna hantering styrs dock från samhällets sida med tillstånds- och tillsynsverksamhet. Samhället har också angett riktlinjer för etablering av systembutiker. Andra viktiga begränsningar i bl. a. tillgängligheten är åldersgränserna för inköp, öppethållandetiderna, begränsningarna för rätten att marknadsföra alkoholdrycker och bestämmelserna om alkoholhalten i de olika dryckestyperna. En av de viktigaste begränsningarna gäller priset på alkoholdrycker som genom beskattningen hålls på en förhållandevis hög nivå.

SAMO har i sina båda rapporter behandlat en rad frågor som gäller det alkoholpolitiska restriktionssystemet. I den första rapporten diskuterades bl. a. prispolitiken, etablering av systembutiker och deras öppethållandetider. Härvid betonade SAMO att totalkonsumtionen inte kan begränsas enbart genom åtgärder mot den registrerade konsumtionen, dvs. den alkohol som säljs i detaljhandeln och genom servering. Kraftfulla åtgärder måste enligt SAMO:s mening också vidtas mot den oregistrerade konsumtionen t. ex. konsumtionen av hembränd sprit och av s. k. turistsprit. SAMO:s förslag i denna fråga behandlades i propositionen (prop. 1980/81:179) om vissa åtgärder inom alkoholpolitiken. Genom riksdagens beslut (SkU 1980/81:54, rskr 330) med anledning av den sistnämnda propositionen höjdes straffmaximum för olovlig tillverkning och överlåtelse av alkoholdrycker m. m. För att motverka överlåtelse av alkoholdrycker till ungdomar infördes

en särskild regel om förbud mot gåva och lån av alkoholdrycker till minderåriga.

Som ett led i sitt arbete har SAMO låtit göra en genomgång av det nuvarande kunskapsläget när det gäller effekterna av olika alkoholpolitiska restriktioner. Denna studie presenteras i rapporten (Ds S 1981:23) Alkoholpolitiska restriktioner. I rapporten finns också ett referat från ett forskarseminarium där studien diskuterades. Rapporten behandlar i första hand restriktionerna prispolitik, inköpsregistrering samt ransonering och tar upp deras teoretiska och praktiska förutsättningar.

SAMO har också låtit utreda de tekniska förutsättningarna för att införa registrering och ransonering av alkoholinköp. Utredningen presenteras i rapporten (Ds S 1981:22) Tekniska förutsättningar för ransonering och registrering vid inköp av alkoholdryck.

I sin första rapport tog SAMO upp frågan om förbud mot alkoholförtäring på allmän plats. Denna fråga har senare behandlats av ordningsstadgutredningen i rapporten (Ds Kn 1981:26) Alkoholförtäring på allmän plats m. m. Utredningen anser inte att ett generellt förbud mot alkoholförtäring bör införas. Kommunernas möjlighet att i lokal ordningsstadga förbjuda alkoholförtäring på allmän plats bör dock enligt utredningen bibehållas. För att öka effekten av polisens ingripande mot alkoholförtäring på allmän plats föreslås att polisen skall kunna ta alkohol i beslag för att senare kunna förverka den. Rapporten remissbehandlas f. n.

Prissättningen på alkoholdrycker

Priserna på alkoholdrycker har av alkoholpolitiska skäl sedan lång tid tillbaka satts relativt högt. En av de styrande principerna bakom prispolitiken har varit att genom skattehöjningar se till att alkoholpriserna inte höjs i långsammare takt än priserna på andra konsumtionsvaror. I praktiken har emellertid upprepade, temporära eftersläpningar av alkoholpriserna inträffat. Detta sammanhänger med att den allmänna prisnivån har höjts mer eller mindre kontinuerligt, medan skattehöjningarna på alkoholdrycker skett med betydande tidsmellanrum.

En andra grundläggande princip för skattepolitiken på alkoholområdet har sedan lång tid varit prisdifferentieringen till förmån för de alkoholsvaga dryckerna. Skattesystemet på dryckesområdet är också utformat så att det ger en i förhållande till alkoholstyrkan progressiv beskattning.

Detaljhandelspriserna på alkoholdrycker bestäms dels av varuvärdet, dvs. i huvudsak produktions- och distributionskostnaderna, dels av indirekta skatter. Skatten utgår i form av skatt enligt lagen (1977:306) om dryckesskatt samt mervärdeskatt. Beskattningen – speciellt dryckesskatten – har en avgörande betydelse för prisnivån.

Vid den senaste skattehöjningen (augusti 1980) tillämpades en ny princip i förhållande till tidigare. Utöver en anpassning till den allmänna prisnivån

gjordes ett generellt påslag. För att förhindra att skattechöjningarnas alkoholpolitiska effekt urholkas av inflationen anser SAMO att det kan bli nödvändigt att framtida prishöjningar genomförs enligt samma modell. Av samma skäl bör höjningarna enligt SAMO:s mening ske med så täta mellanrum att realpriset på alkoholdrycker inte tillåts sjunka under den allmänna prisnivån mellan skattejusteringarna.

SAMO framhåller vidare att den nuvarande beslutsprocessen för skattechöjningar och gällande beskattningsregler inte utgör något hinder för att de båda huvudprinciperna för prispolitiken skall kunna följas.

Etablering av systembutiker

När det gäller frågan om alkoholens tillgänglighet är även etableringen av systembutiker av stort intresse. I samband med 1977 års alkoholpolitiska reform konstaterades att en restriktiv etableringspolitik är motiverad från alkoholpolitiska synpunkter. Samtidigt underströks emellertid att allmänheten har ett berättigat intresse av att det skall finnas en systembutik inom rimligt avstånd från hemorten.

Riksdagsbeslutet innebar att en viss ökning av butiksetableringen borde komma till stånd. Riksdagen ansåg vidare att butiksetableringen borde ske i nära samråd med regeringen och att frågan borde regleras särskilt. Bestämmelser utfärdades därför som bl. a. ålägger Systembolaget att etappvis bygga ut butiks nätet med iakttagande av de övergripande besluten om alkoholpolitiken. Systembolaget har hemställt att regeringen skall utfärda riktlinjer för ytterligare en utbyggnadsetapp. SAMO har uttryckt tveksamhet till den av bolaget föreslagna etableringstakten, som skulle kunna innebära maximalt sex nya butiker per år.

SAMO betonade redan i sin första rapport att en hög täthet av försäljningsställen utgör en risk för ökad konsumtion och därmed även en ökning av alkoholskadorna. SAMO hänvisade till erfarenheterna i Finland, där en stor ökning av antalet försäljningsställen resulterade i en kraftig uppgång i alkoholkonsumtionen. Effekterna av denna långtgående liberalisering av etableringsreglerna i Finland berördes i propositionen 1980/81:179.

SAMO har i sin slutrapport också berört frågan om butikernas storlek och placering. Härvid föreslår SAMO att Systembolagets regler för etablering preciseras och att alla ärenden om förläggning av butiker remitteras till kommunfullmäktige i den berörda kommunen.

Försök med lördagsstängda systembutiker

Krav på lördagsstängning av Systembolagets butiker har under de senaste årens alkoholpolitiska debatt förts fram från olika håll. Bl. a. förordade en rad organisationer och flera kommuner en sådan stängning. Frågan

aktualiserades också i riksdagsmotioner.

I Finland har sedan år 1977 upprepade försök genomförts med lördagsstängning av Alko-butikerna, motsvarigheten till våra systembutiker. Dessa försök bedöms ha haft klart gynnsamma effekter. Med hänvisning till att ett försök som det i Finland skulle ha utsikter att ge betydelsefulla alkoholpolitiska och andra vinster även i Sverige, föreslog SAMO i sin första rapport att en försöksverksamhet med lördagsstängda systembutiker skulle genomföras. Försöket skulle enligt SAMO:s förslag pågå under ett år.

I propositionen (prop. 1980/81:179) om vissa åtgärder inom alkoholpolitiken behandlades SAMO:s förslag. En försöksperiod om ett år skulle enligt regeringens mening medföra vissa olägenheter för verksamheten inom Systembolaget varför en försöksverksamhet förordades med lördagsstängning under fyra månader. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen. Stängningen ägde rum under tiden juni–september 1981.

I juni 1981 tillsattes en särskild expertgrupp med uppgift att svara för utvärdering av försöket. Några resultat av gruppens arbete förelåg inte då SAMO lämnade sin slutrapport. SAMO konstaterade dock att det dittills inte hade kommit fram uppgifter som motsade att lördagsstängningen skulle ha haft de positiva effekter som förutsågs när SAMO presenterade sitt förslag i frågan. Om resultatet av utvärderingen skulle bekräfta detta förhållande ansåg SAMO att det finns starka skäl att överväga att permanent införa lördagsstängning av systembutikerna.

Expertgruppen lämnade i februari i år en preliminär redovisning från sitt arbete. Av denna redovisning framgår att försöket med lördagsstängda systembutiker lett till en påtaglig minskning under lördagar och söndagar av antalet omhändertaganden av berusade personer, antalet ingripanden på grund av lägenhetsbråk, antalet misshandelsfall och antalet ordningsstörande handlingar. Gruppen har inte kunnat konstatera att någon motsvarande ökning skett under andra veckodagar. Sedan hänsyn tagits till den allmänna utvecklingen i dessa avseenden bedömer expertgruppen att minskningen under juni – september ligger i storleksordning 5 till 15 procent enbart till följd av försöket. Enligt de beräkningar som gjorts av försökets effekter uppgår minskningen under försöksperioden av antalet omhändertaganden av berusade personer till omkring 5 000, ingripanden vid lägenhetsbråk till omkring 900, ingripanden vid "annat bråk" till omkring 700 och misshandelsbrott till omkring 500.

När det gäller alkoholkonsumtion, skadegörelser, besök vid sjukhusens akutmottagningar och vägtrafikolyckor med personskada konstaterar expertgruppen att tillgängliga data inte ger belägg för att försöket har haft någon effekt. I fråga om alkoholkonsumtionen framhålls att även en påtaglig faktisk effekt skulle vara svår att mäta. Under sommaren 1981 var dock alkoholförsäljningen betydligt lägre än under motsvarande period 1980. Langningen av alkoholdrycker är också svåratt mätbar. Gruppen har dock inte funnit några uppgifter som tyder på att langningen skulle ha ökat under

försöksperioden.

Försökets förläggning till några sommarmånader kan ha haft betydelse för vilka allmänna slutsatser som kan dras av de redovisade resultaten. Genom att september månad, vilken är en mer "normal" månad än övriga försöksmånader, ingår i försöksperioden, anser gruppen att vissa försiktiga slutsatser av allmänt slag ändå kan dras. Det finns således enligt gruppens mening ingenting som visar att en lördagsstängning inte skulle ha motsvarande effekter under andra delar av året.

För att studera allmänhetens uppfattning om och erfarenheter av försöket gav expertgruppen Sifo i uppdrag att genomföra en intervjuundersökning. Denna genomfördes i september 1981. 60 procent av de tillfrågade ansåg att lördagsstängningen var en bra idé medan 33 procent ansåg att det var en dålig idé. 7 procent uppgav sig vara tveksamma eller inte veta. Enligt en särskild undersökning i vissa glesbygdsonråden ansåg 78 procent av befolkningen att försöket var en bra idé.

Även om man räknar bort personer med förhållandevis mycket låg inköpsfrekvens och dryckesfrekvens fanns en majoritet för uppfattningen att lördagsstängningen var en bra idé. Bland dem som handlar i systembutik en gång i månaden eller oftare och bland dem som dricker alkoholdrycker en gång i månaden eller oftare hade 51 procent den uppfattningen. Ju högre inköpsfrekvens och dryckesfrekvens, desto lägre var andelen positiva. 90 procent av dem som åtminstone någon gång handlade i systembutik ansåg att lördagsstängningen inte inneburit några nackdelar för dem personligen.

Den skattefria alkoholen i utlandstrafiken

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen uttalat att den s. k. turistspriten, dvs. den skattefria alkoholen i utlandstrafiken, är ett allvarligt problem både från alkoholpolitisk och fiskal synpunkt. Under de senaste åren har framför allt färjetrafiken expanderat snabbt och problemen med den oregistrerade konsumtionen av turistsprit har därmed blivit alltmer aktuell.

Skatteutskottet diskuterade under vårriksdagen 1980 (SkU 1979/80:44) dels hur man effektivt skulle kunna förhindra smuglingen av alkoholdrycker, dels om det finns möjlighet att begränsa eller stoppa den skattefria s. k. turistspriten. Utskottet ansåg att dessa frågor borde behandlas snarast av SAMO. I sin första rapport tog SAMO därför upp problemen med bl. a. smuggling av turistsprit. I propositionen 1980/81:179 lämnades en utförlig redogörelse för denna fråga.

Sammanfattningsvis kan nämnas att SAMO ansåg det svårt att se något förnuftigt motiv för att en resande skall få skattefrihet för bl. a. vissa kvantiteter alkoholdrycker enbart av det skälet att han företagit en utlandsresa. SAMO konstaterade vidare att om inga motåtgärder sätts in, talar allt för att den skattefria resandeförseln kommer att fortsätta att öka och att samma förhållande kan befaras vad gäller smuglingen. I syfte att

bl. a. minska den olovliga införseln i färjetrafiken tog tullmyndigheterna i Sverige, Finland och Danmark under år 1980 upp frågan med berörda rederier. Rederierna accepterade att vidta en rad åtgärder, som bl. a. innebar att systemet med fribiljetter skulle slopas, att visst lägsta biljettpris skulle tillämpas och att biljetterna skulle datumstämpas för att underlätta kontrollen av den s. k. 24-timmarsregeln. Resultatet av rederiernas åtgärder väntades inte kunna avläsas med tillförlitlighet förrän tidigast under våren 1981.

I nämnda proposition betonades vikten av åtgärder mot den skattefria alkoholen. Härvid konstaterades att det borde vara av gemensamt nordiskt intresse att smugglingen i samband med färjetrafiken upphör. Om det i framtiden skulle visa sig att problemen med bl. a. smugglingen skulle kvarstå, trots rederiernas åtgärder, borde den legala skattefria införseln begränsas. Om en sådan avveckling av införseln skulle bli nödvändig borde det mot bakgrund av sysselsättningsproblem och rederiernas ekonomiska intressen ske etappvis.

Under det senaste året har generaltullstyrelsen noggrant följt utvecklingen och studerat resultatet av rederiernas åtgärder. Generaltullstyrelsens iakttagelser presenteras i SAMO:s slutrapport. Av den statistik som fanns tillgänglig då SAMO avslutade sitt arbete framgår att den totala försäljningen av spritdrycker på de berörda färjorna har minskat.

Chefen för handelsdepartementet kommer senare att behandla denna fråga.

Återkallelse av serveringstillstånd m. m.

SAMO har i sin slutrapport föreslagit vissa ändringar i lagstiftningen om servering av alkoholdrycker. I korthet innebär förslaget att reglerna om omprövning av serveringstillstånd skall förtydligas. Det klargörs att ett tillstånd kan återkallas då ekonomisk misskötsamhet föreligger och tillståndshavaren därmed inte kan anses lämplig att driva rörelse med försäljning av alkoholdrycker. På grundval av SAMO:s förslag har det inom socialdepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker.

1.2.4 Vården av alkoholmissbrukare

Vården av alkoholmissbrukare ges delvis nya förutsättningar till följd av socialtjänstlagen (1980:620). I lagen stadgas en uttrycklig skyldighet för socialnämnderna att arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Socialtjänstens insatser för att bekämpa missbruk förutsätts bli en viktig del av verksamheten.

Ändrat huvudmannaskap för vissa institutioner

Regeringen har – efter riksdagens bemyndigande – godkänt den överenskommelse som har träffats med landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet om ett ändrat huvudmannaskap för ungdomsvårdsskolor och nykterhetsvårdsanstalter m.m. Enligt överenskommelsen skall berörda kommuner och landstingskommuner den 1 januari 1983 ta över dels huvudmannaskapet för de statliga ungdomsvårdsskolorna och nykterhetsvårdsanstalterna, dels de rättigheter och åtaganden som staten har i fråga om Margretelunds och Råby yrkesskolor, erkända och enskilda nykterhetsvårdsanstalter samt inackorderingshem och behandlingshem för alkohol- och narkotikamissbrukare.

Överenskommelsen innebär att kommuner och landstingskommuner gemensamt skall svara för att behovet av hem för vård eller boende inom socialtjänsten blir tillgodosett.

Syftet med huvudmannaskapsförändringen är att skapa förutsättningar för en bättre fungerande vårdkedja inom såväl ungdomsvården som missbrukarvården.

En särskild överenskommelse om statsbidrag har träffats som innebär att staten skall utge bidrag till kommuner och landstingskommuner för driften av de hem för vård eller boende som avses i principöverenskommelsen. Bidraget har med utgångspunkt i statens kostnader för den nuvarande verksamheten fastställts till 570 milj. kr. för år 1983. Staten skall vidare lämna sammanlagt 5 milj. kr. som bidrag till projektering av vissa anläggnings- och husbyggnadsarbeten och sammanlagt 150 milj. kr. i upprustnings- och utvecklingsbidrag.

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

Riksdagen beslöt i juni 1980 att anta en ny sociallagstiftning – socialtjänstlagen (1980:620) och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU (1980:621), med ikraftträdande den 1 januari 1982. I anslutning till riksdagsbehandlingen tillsattes socialberedningen, med uppgift att bl. a. utarbeta ett förslag till regler om vård oberoende av samtycke av vuxna missbrukare. Socialberedningens förslag utmynnade i proposition 1981/82:8 om lag om vård av missbrukare i vissa fall m.m. (LVM), som antogs av riksdagen i december 1981. LVM trädde i kraft 1 januari 1982, dvs. samtidigt som socialtjänstlagen och LVU.

Både alkohol- och narkotikamissbrukare kan få vård enligt LVM om de inte kan beredas vård i frivilliga former. För beslut om vård enligt LVM krävs att den enskilde är i trängande behov av vård till följd av ett fortgående missbruk och att vårdbehovet inte kan tillgodoses genom insatser enligt socialtjänstlagen eller annan lag. Därutöver krävs att den enskilde till följd av missbruket utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara eller till

följd av missbruket kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

Enligt riksdagens beslut skall länsstyrelsen utreda om det finns skäl till vård enligt LVM. Finner länsstyrelsen att det föreligger sådana skäl, skall länsstyrelsen ansöka om LVM-vård hos länsrätten. Länsrätten fattar beslut, efter muntlig förhandling där missbrukaren är biträdd av ett offentligt biträde. Fram till år 1984 gäller dock övergångsvis en ordning, enligt vilken utrednings- och ansökningsansvaret ligger på kommunernas socialnämnder och inte på länsstyrelserna. Missbrukaren skall inledningsvis vårdas på sjukhus om det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt och förutsättningar för sjukhusvård är uppfyllda. Enligt huvudregeln skall vård enligt LVM ges på ett kommunalt eller landstingskommunalt hem för vård eller boende enligt 11 § LVM. Så snart det kan ske med hänsyn till den planerade vården bör den som vårdas enligt LVM beredas tillfälle att lämna det hem som avses i § 11 för att på försök vårdas i annan form eller vistas i eget hem. Vårdtiden är fastställd till två månader. I särskilda fall kan vårdtiden förlängas med ytterligare två månader. För detta krävs att den enskilde till följd av sitt hälsotillstånd behöver ytterligare vård eller att det finns andra synnerliga skäl för förlängning.

Vårdresurser

Samhället satsar betydande resurser på vård och behandling av alkoholmissbrukare. Vården ges såväl inom särskilda enheter avsedda för alkoholmissbrukare som inom den allmänna sjuk- och socialvården.

F. n. finns det ca 130 särskilda öppna mottagningar för alkoholmissbrukare. Dessa alkoholpolikliniker har som regel primärkommunalt huvudmannskap. Poliklinikerna har övervägande medicinsk inriktning, men socialkurativa insatser förekommer också.

År 1981 fanns ca 50 vårdanstalter för alkoholmissbrukare med sammanlagt ca 2 400 vårdplatser.

Inackorderingshem för alkoholmissbrukare har med få undantag primärkommunalt huvudmannskap. För närvarande finns ca 120 sådana hem med sammanlagt drygt 1 700 platser. Därutöver förekommer vissa andra specialinstitutioner som drivs bl. a. i form av enskilda vårdhem.

Det sammanlagda antalet vårdplatser på olika typer av sociala vårdinstitutioner enbart eller huvudsakligen avsedda för alkoholmissbrukare uppgår till ca 6 000.

Förutom vårdinstitutioner finns främst i de största kommunerna ungarls- eller bostadshotell, natthärbärgen och liknande.

Den psykiatriska sjukvården spelar en stor och under senare år växande roll i vården av alkoholmissbrukare. Särskilt inom den psykiatriska akutvården utgör missbrukarna en betydande grupp bland patienterna. Över 40 procent av alla vårdtillfällen i slutna psykiatrisk vård sker under

alkoholdiagnos. Alkoholmissbrukarna svarar emellertid för en betydligt lägre andel av den totala vårdkonsumtionen, vilket hänger samman med att missbrukarna har kortare genomsnittliga vårdtider än övriga patienter.

Även en stor del av kroppssjukvårdens resurser tas i anspråk av patienter med alkoholproblem. Olika studier tyder exempelvis på att ca 20 procent av alla patienter som söker på sjukhusens akutmottagningar har alkoholproblem. Också studier av inneliggande patienter på kliniker för kroppssjukvård tyder på att överkonsumtion av alkohol har samband med sjukdomen i en hög andel av fallen.

Många ideella frivilliga organisationer bedriver en omfattande verksamhet för alkoholmissbrukare. De frivilliga organisationerna utgör ett viktigt komplement till samhällets vård.

Vidareutveckling av vården

Samtidigt som de organisatoriska förändringarna genomförs inom den sociala sektorn, pågår ett omfattande utvecklingsarbete kring vårdens innehåll och utformning. Denna metodutveckling bedrivs inom flera delar av vårdområdet.

En fråga som ofta aktualiseras i dessa sammanhang är samverkan mellan vårdsystemets olika delar. I sin första rapport tog SAMO upp detta problem. Alkoholmissbrukarna har i stor omfattning kontakt med en lång rad av samhällets vård- och serviceorgan. Framför allt gäller att många växelvis erhåller vård inom sjukvården och socialtjänsten. Trots många insatser i riktning mot samarbete mellan olika enheter konstaterade SAMO, att bristen på samverkan mellan medicinska och socialvårdande instanser alltjämt framstår som ett av de stora problemen inom missbrukarvården.

Efter förslag från SAMO inrättades sommaren 1981 en särskild arbetsgrupp för samverkansprojekt inom missbrukarvården. Gruppen disponerar 2,5 milj. kr. för denna verksamhet.

De flesta människor som har alkoholproblem är inte kända hos myndigheter och vårdorgan som missbrukare eller alkoholproblematiker. Svårigheterna att tidigt få kontakt med alkoholmissbrukare är särskilt uttalade för kvinnor. Denna fråga togs upp av SAMO i den första rapporten. SAMO föreslog i samband härmed, att fortsatt stöd skulle ges till alkoholkliniken vid Karolinska sjukhuset för det s. k. KARTAD-projektet (The Karolinska Project for Research and Treatment of Alcohol Dependence), vilket till viss del inriktas på att göra vårdinsatserna bättre anpassade till de kvinnliga missbrukarnas särskilda behov. En enhet för kvinnor med tidiga alkoholproblem inrättades vid kliniken hösten 1981.

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att kartlägga forskningens läge för att med biokemiska metoder (t. ex. GT-test) tidigt kunna diagnostisera alkoholbetingade sjukdomar. En särskild expertgrupp har i en rapport till styrelsen⁴⁰ konstaterat att det sker en GT-ökning vid alkoholmissbruk, men att

variationen i GT-värde är så stor från individ till individ att man inte med ledning av GT-värdet kan beräkna individens alkoholkonsumtion. Expertgruppen avråder för närvarande från att biokemiska metoder används för upptäckt av alkoholmissbruk. Man föreslår dock fortsatt forskning kring dessa metoder och att de i första hand används i samband med behandling av redan kända missbrukare som försöker avstå från sitt missbruk. Socialstyrelsen skall redovisa sitt uppdrag under våren 1982.

Sedan år 1977 bedrivs en undersökning vid Malmö allmänna sjukhus, alkoholkliniken, avseende kartläggning och prevention av dold alkoholism bland medelålders män i ett storstadsområde varvid GT-test använts. Undersökningen, som finansieras av socialdepartementet via delegationen för social forskning, redovisas som en doktorsavhandling våren 1982.

Socialstyrelsen har även ansvarat för en försöksverksamhet med utveckling av behandlingsmetoder vid sex s. k. nyttillkomna alkoholpolikliniker. Erfarenheterna av verksamheten visar att poliklinikerna i relativt hög utsträckning har fått kontakt med människor som befinner sig i "riskzonen" för missbruk på grund av psykiska och/eller sociala problem. De har också fått kontakt med andra missbrukargrupper än alkoholmissbrukare.

SAMO har i sin slutrapport lämnat förslag till vissa insatser för att förbättra möjligheterna att ge tidig hjälp.

Olika former av utvecklingsarbete bedrivs också när det gäller att utveckla vården för personer med allvarliga skador till följd av missbruk. Försöksverksamhet med tillnyktringsenheter har bedrivits vid ett tiotal orter. Enheterna har utformats olika och resurserna har varierat. Försöksverksamheten har fortlöpande utvärderats under ledning av en arbetsgrupp inom socialdepartementet. Till följd av arbetsgruppens utvärdering har kunnat konstateras, att även om ett system med tillnyktringsenheter ger möjlighet till mera ändamålsenlig vård än vad som kan tillhandahållas i polisarrest så är det uppenbart, att en utbyggnad av tillnyktringsenheter över hela landet enligt någon av de modeller som har prövats i försöksverksamheten skulle medföra betydande kostnader. Möjligheten till nya försöksmodeller bör därför undersökas. 2 milj. kr. finns disponibla för en sådan försöksverksamhet.

Även SAMO har berört vissa frågor som gäller personer som har allvarligare missbruksproblem eller har genomgått behandling för sådana problem. SAMO föreslår i sin slutrapport insatser för att utveckla LVM-vården och för att förstärka de eftervårdande insatserna. Jag återkommer i det följande till dessa förslag.

1.3 Åtgärder för att bekämpa narkotikamissbruket

1.3.1 Bakgrund

Samhällets åtgärder mot narkotikaproblemen bygger på uppfattningen att allt bruk av narkotika som inte är medicinskt motiverat är missbruk och skall bekämpas med kraft. Kampen skall föras inom alla samhällsområden.

Narkotikamissbruk är ett svårt socialt och medicinskt problem. Dess skadeverkningar är omfattande. Under det senaste decenniet har missbruket fått en allt allvarigare karaktär. Denna utveckling delar Sverige med de flesta länder i världen. Missbruket har blivit ett hot mot den sociala välfärden i många länder.

Under senare år har stora ansträngningar gjorts i vårt land för att vända denna negativa utveckling. Riksdagen antog våren 1978 ett förslag om åtgärder mot narkotikamissbruk (prop. 1977/78:105, SoU 36, rskr 363). Förslaget byggde på ett niopunktsprogram som presenterats av den s. k. ledningsgruppen för narkotikafrågor. Huvudvikten i förslaget låg på en kraftig utbyggnad av vårdresurserna kvantitativt och kvalitativt. Vikten av förebyggande insatser framhövdes. Vissa insatser inom kriminalvården ingick också bland förslagen. Försöksverksamheter initierades inom en rad olika områden.

Brottsförebyggande rådets narkotikagrupp fick till uppgift att följa upp riksdagens beslut. Som ett led i uppföljningsarbetet publicerade narkotikagruppen år 1979 en lägesrapport över de olika försöksverksamheter som initierades i samband med riksdagens beslut. Samtliga försöksverksamheter och utredningar avslutades under år 1981. I februari 1982 publicerade narkotikagruppen en ny rapport om försöksverksamheterna. I rapporten lämnas också en allmän beskrivning av myndigheternas insatser mot narkotikamissbruket.

Jag kommer nu att redovisa de berörda myndigheternas insatser.

Under senare år har olika myndigheter satsat intensivt på information om narkotika och attitydpåverkan i syfte att motverka drokkulturen. Jag har ovan redogjort för den opinionsbildande verksamheten, en verksamhet som omfattar information om såväl alkohol som narkotika. Jag vill dessutom här peka på en del av de informationsåtgärder som gjorts beträffande narkotika de senaste åren. Basfaktaboken "Fakta om narkotika och narkotikamissbruk" utkom år 1977. År 1980 gav socialstyrelsens h-nämnd ut en ny faktabok, "Fakta om sömmedel och lugnande medel". Med anledning av den oroande utvecklingen av cannabimissbruket gav socialdepartementet och Brottsförebyggande rådets narkotikagrupp år 1981 ut broschyren "Fakta om Hasch och Marijuana" i samarbete med socialstyrelsens h-nämnd och skolöverstyrelsen. Broschyren spreds via myndigheter och organisationer till samtliga gymnasie- och högstadielärover i landet. Alla landets undervisande lärare fick samtidigt en lärarhandledning i samma ämne. Under hösten 1980 publicerade skolöverstyrelsen på uppdrag av regeringen en handbok för

skolans undervisning i drogfrågor. Denna bok, som heter "Vad kan vi göra?", vänder sig i första hand till skolpersonalen och innehåller tips och idéer om hur man i skolan kan arbeta med drogfrågor.

1.3.2 Tullens verksamhet i narkotikabekämpningen

Narkotikaproblemen har getts hög prioritet i tullens arbete. Tullkontrollen har successivt utvecklats och effektiviserats genom olika organisatoriska åtgärder och utbildningsinsatser, upprustning på den materiella sidan samt ett intensifierat samarbete med polisen och med utländska tullmyndigheter.

En väl fungerande underrättelsetjänst för insamling, bearbetning och vidarebefordran av iakttagelser och spaningstips, är av väsentlig och ofta avgörande betydelse i kampen mot den organiserade narkotikasmugglingen. Tullens underrättelsetjänst har successivt byggts ut och effektiviserats. Den leds centralt av generaltullstyrelsens tullbevakningssektion och bedrivs i nära samarbete med rikspolisstyrelsen och andra länders tullspaningsorgan. Vidare finns regionalt inrättade tullkriminalsektioner.

Det ökade internationella samarbetet har medfört mer informationer om smuggling, en bättre uppföljning av smugglingsläget och gemensamma kontrollaktioner med andra länder. Ett avtal om ömsesidigt bistånd i tullfrågor mellan Sverige och övriga nordiska länder beräknas träda i kraft under år 1982.

Inom ramen för tullsamarbetsrådet (Customs Co-operation Council) CCC, bedrivs ett omfattande samarbete inom narkotikabekämpningens område. I detta ingår bl. a. att göra analyser av trender i smuggling av olika narkotiska ämnen. CCC har nyligen gett ut en katalog över tekniska hjälpmedel som kan användas i arbetet mot bl. a. narkotikasmuggling. Generaltullstyrelsen har aktivt deltagit i detta arbete. Vidare kan nämnas att CCC har utarbetat en internationell konvention om ömsesidigt administrativt bistånd för att förhindra, utreda och beivra tullbrott, den s. k. Nairobikonventionen. Konventionen har trätt i kraft den 21 maj 1980.

Genom undervisning i smugglingsbekämpning och narkotikakännedom har en effektivisering av åtgärderna mot smugglingen kunnat uppnås. Särskilda utbildningsinsatser har också genomförts.

På den materiella sidan har upprustning skett under 1970-talet, främst i fråga om sambandsmedel (radio, telex, bildöverföringsapparater). Användande av narkotikahundar och försök med narkotikadetektorer och genomlysningsskärmar har medfört att kontrollverksamheten effektiviserats. Antalet hundekipage, dvs. hundförare med narkotikahund, uppgår f. n. till 23 och ytterligare ett ekipage är under utbildning. Inom var och en av Norra, Östra, Södra och Västra tullregionerna samt inom vart och ett av de tre gränstulldistrikten Karlstad, Östersund och Haparanda finns hundekipage stationerade. De f. n. 23 hundarna med förare har hela Sveriges tullområde

som sitt verksamhetsfält.

Tullverket har under senare år trots besparingar inom tullens hela verksamhetsområde kunnat omprioritera sin verksamhet till förmån för bekämpningen av narkotikasmugglingen.

Under senare år har alltmer avancerade smuglingsmetoder av narkotika försvårat tullens arbete. För att stärka tullens befogenheter i samband med narkotikabekämpningen har emellertid bestämmelser införts i varusmuggningslagen fr. o. m. den 22 december 1981 som ger den enskilde tulltjänstemannen uttrycklig rätt att företa s. k. ytlig kroppsbesiktning under samma förutsättningar som normalt gäller i fråga om kroppsvisitation.

Statsrådet och chefen för handelsdepartementet kommer senare denna dag att återkomma med förslag till ytterligare insatser inom tullens område.

1.3.3 Polisens verksamhet i narkotikabekämpningen

Narkotikabrottsligheten har under åren blivit alltmer välorganiserad och professionell. Sambandet mellan narkotikabrottsligheten och den organiserade och ekonomiska brottsligheten har förstärkts. I narkotikabrottslighetens spår följer numera också grövre våldsbrott än tidigare. Narkotikabrottsligheten för även med sig allvarlig sidobrottslighet, t. ex. häleri. Narkotikamarknaden har också blivit internationaliserad. Det är särskilt markant inom heroinhandeln. Sverige fungerar i dag inte bara som mottagarland utan även som transitland för narkotika.

En särskild narkotikarotel med ett 80-tal tjänster finns vid rikskriminalsektionen. Efter hand som narkotikamissbruket spritt sig ut i landet har personella resurser skapats regionalt och lokalt.

Polisen har i sin narkotikabekämpande verksamhet ständigt mött nya problem. Arbetet har dock successivt effektiviserats. Tillfälliga narkotikaeenheter bildades i 20 län i januari 1977. I juli 1978 permanentades denna regionala organisation och narkotikarotlar inrättades i 22 län. Utbyggnaden fortsatte och sedan juli 1979 finns regionala narkotikarotlar i alla län utom Gotlands. Därutöver finns också lokala narkotikarotlar i Göteborgs, Malmö, Norrköpings och Helsingborgs polisdistrikt. Antalet polismän som enbart är sysselsatta med spaning och utredning av narkotikabrott i landet har också totalt sett ökat. År 1977 var ca 300 polismän enbart sysselsatta med narkotikabekämpning. År 1981 var antalet nära 400. Genom en särskild underrättelseenhet (UF-enhet) inom rikskriminalsektionen vid rikspolisstyrelsen har informationsbehandlingen förbättrats. UF-enheten samlar in, bearbetar och analyserar information om narkotikabrott och narkotikabrottslingar från samtliga narkotikarotlar i landet, liksom från övriga polisdistrikt, tullverket, kriminalvårdsanstalter m. fl.

Genom UF-enheten skapas underlag för en mer långsiktig strategi för narkotikabekämpningen än vad man har i dag.

Den allvarliga utvecklingen av narkotikabrottsligheten gör att polisen inte längre anser sig enbart kunna förlita sig på konventionella spaningsmetoder; införskaffande av registerdata, skuggning, platsobservationer och telefonavlyssning. Den s. k. Spanark-gruppen, en arbetsgrupp inom rikspolisstyrelsen, har gjort en översyn av spaningsverksamheten mot den allvarigare narkotikabrottsligheten och därvid utarbetat en idékatalog över spaningsmetoder. Gruppens rapport har föranlett rikspolisstyrelsen att hemställa hos regeringen om vissa lagändringar för att underlätta spaningen. Styrelsen föreslår vidgade legala och praktiska möjligheter för polisen att använda telefonavlyssning samt andra akustiska, elektroniska och optiska hjälpmedel. Styrelsen har också begärt medel för inköp av sådan utrustning. Förslagen i rapporten behandlades av tvångsmedelskommittén i betänkandet (Ds Ju 1981:22) "Hemlig avlyssning m. m." Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling. En del av de spörsmål som i övrigt togs upp i Spanark-rapporten – bl. a. frågan om s. k. provokativa spaningsmetoder – har behandlats i en särskild promemoria från justitiedepartementet (se prop. 1981/82:100, bil. 5, s. 29–30).

Polisen har under det senaste året ökat sina insatser mot gatulangningen. Landsomfattande aktioner mot narkotikabrottsligheten har genomförts under hösten 1981 och kommer att genomföras även under våren 1982. Utöver personalen vid narkotikarotlarna deltar också andra kriminalpolis-män samt personal från ordningsavdelningarna och länstrafikgrupperna. Som samordnare vid planeringen av åtgärderna anlitas länsnarkotikarotlarna och de övriga narkotikarotlarna. Aktionerna riktas i första hand mot gatulangningen. Razzior mot kända "knarkarkvartar" och mot andra platser där narkotikamissbrukare och gatulangare håller till ingår i aktionerna. Polisen ägnar också särskilt intresse åt narkotikaproblemen i skolorna.

Polisens arbete är emellertid inte begränsat enbart till repressiva åtgärder då det gäller bekämpningen av narkotikamissbruket. En omfattande narkotikainformation i t. ex. skolor, föräldraföreningar och andra sammanlutningar förekommer också.

I de samarbetsorgan, som finns i de flesta kommuner och där bl. a. representanter för socialtjänsten, skolan och polisen ingår, ägnas åtgärder mot narkotikamissbruket stor uppmärksamhet.

Utbildningen av polismän är en viktig faktor när det gäller narkotikabekämpningen. Redan år 1967 inleddes ett utbildningsprogram med centrala kurser för polismän om narkotikaproblematiken. Omkring 600 av de polismän som nu tjänstgör inom polisväsendet har genomgått en sådan veckolång utbildning. I all reguljär utbildning, från grundutbildning av polismän till vidareutbildning för polischefer, ingår utbildning och information om narkotikabrottsligheten. Ämnet är också föremål för årliga konferenser med cheferna för landets narkotikarotlar.

Det internationella samarbetet har ökat. Interpol spelar här en avgörande roll. Interpols generalsekretariat fungerar som en informationscentral för

den internationella narkotikabekämpningen. Medlemsländerna lämnar kontinuerligt uppgifter om mängden beslagtagna narkotika samt om utvecklingen av narkotikabrottsligheten till sekretariatet.

I början av 1970-talet utarbetade Interpols generalsekretariat en särskild aktions- och samarbetsplan, den s. k. SEPAT-planen. Arbetet utmynnade i en rapport över den illegala narkotikahandeln i Europa. Försöket med SEPAT-planen permanentades och ett antal förbindelsemän anställdes som förstärkning vid generalsekretariatets narkotikasektion. Bland annat tjänstgör två svenska polismän vid sektionen. Sektionens uppgift är nu att samordna det internationella polisarbetet mot narkotikabrottsligheten och samla in uppgifter som kan kartlägga den illegala trafiken.

Sedan november 1977 finns svenska polismän stationerade i Haag och Bangkok som sambandsmän för narkotikabekämpningen. Sedan den 1 oktober 1981 har Sverige också en polisman stationerad i Köpenhamn. Det är även aktuellt att inrätta en sambandsfunktion för kontakter med Turkiet. Vidare pågår överläggningar mellan de nordiska länderna om gemensamma sambandsmän i flera andra länder.

1.3.4 Åklagarinsatser

Narkotikabrottslighetens utveckling är föremål för betydande uppmärksamhet från såväl riksåklagarens sida som på regional och lokal åklagarnivå. Brottsförebyggande och brottsbeivrande åtgärder på området som bedöms verkningsfulla ges ett betydande utrymme i åklagarverksamheten.

Hos riksåklagaren sker en fortlöpande uppföljning av narkotikautvecklingen. Information, t. ex. statistik, samlas in och distribueras vidare inom åklagarväsendet. Riksåklagaren utför inspektioner på regional nivå och i åklagardistriktet, utfärdar cirkulär angående rättstillämpning och åklagarverksamhet samt anordnar konferenser och utbildning. Detta för att tillgodose kraven på effektiv och enhetlig rättstillämpning. Våren 1980 ägde särskilda narkotikakurser rum. I dessa deltog ca 160 åklagare och polismän. Riksåklagaren har de senaste åren i några fall tagit initiativ till nu genomförda ändringar i narkotikalagstiftningen.

Vid vissa domstolar har utvecklats en praxis som innebär att även mycket små narkotikainnehav inom kriminalvårdsanstalt bedömts som narkotikabrott och föranlett fängelsestraff. Riksåklagaren följer utvecklingen på detta område i syfte att när praxis stabiliserats ta upp frågan om närmare riktlinjer för åklagarnas handläggning av dessa mål. Också den rättsliga delen av försöksverksamheten med s. k. kontraktsvård av narkotikamissbrukare uppmärksammas fortlöpande av riksåklagaren. Åklagarväsendets organisation är i viss utsträckning anpassad för att beivra narkotikabrott. I Stockholm, Göteborg och Malmö finns sålunda särskilda åklagarkammare vars uppgifter i huvudsak eller i betydande omfattning är inriktade på narkotikabrottsligheten. I landet i övrigt har på många håll åklagare särskilt

avdelats för att handlägga narkotikamål, vilket ger möjlighet att samla värdefulla erfarenheter och kunskaper som kan tillföras brottsbekämpningen på området. Åklagarväsendets arbete förutsätter ett ingående samarbete med polisen men även med t. ex. tullen, de sociala myndigheterna och kriminalvården.

I ett cirkulär (RÅC I:94), utfärdat i januari 1980, har riksåklagaren rekommenderat en mera restriktiv tillämpning av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse med stöd av 20 kap. 7 § första stycket i rättegångsbalken. Tidigare tillämpning av dessa bestämmelser innebar att åtal vid narkotika-innehav för eget bruk kunde underlätas, om innehavet gällde antingen en kvantitet centralstimulantia, utom kokain, svarande mot högst 100 tabletter eller en mängd cannabis som motsvarade någon veckas förbrukning. Dessa gränser kunde undantagsvis överskridas om så bedömdes nödvändigt med hänsyn till intresset av att inte försvåra möjligheterna att ge en missbrukare erforderlig vård. Den praxis som utvecklade sig ledde till vissa problem. Sålunda uppstod svårigheter att komma till rätta med detaljförsäljningen av narkotika, eftersom försäljarna ofta undvek att föra med sig större mängd narkotika än som kunde uppfattas som en missbrukares behov för eget bruk. Ett annat skäl till riksåklagarens rekommendationer om en mer restriktiv tillämpning av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse är att användandet av cannabispreparat nu har spritt sig till socialt etablerade grupper som kan antas vara mottagliga för bötesstraff.

I det nya cirkuläret förordas att tillämpningen av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse begränsas till att avse fall då fråga är om innehav av en rökbit cannabisharts (0,75-1 gram) eller en dos centralstimulantia (0,1-0,2 gram), dvs. en så liten mängd att den normalt inte delas upp och säljs vidare. Om det trots att mängden är ringa finns misstanke om att narkotikan skall säljas bör åtal väckas. Vidare framhålls att åtalsunderlåtelse i huvudsak bör begränsas till förseelser av förstagångskaraktär.

Vid innehav av narkotika av annan typ – heroin, kokain, opium, morfinbas, morfin, LSD etc. – bör åtalsunderlåtelse meddelas endast när mängden är närmast försumbar.

1.3.5 Internationellt samarbete

Nästan all narkotika som missbrukas i Sverige har framställts utomlands och smugglats in i landet. Den illegala odlingen av opievallmo är koncentrerad till två delar av världen. "Den gyllene halvmånen" (Afganistan, Pakistan och Iran) och "Den gyllene triangeln" (Burma, Laos och Thailand). Kokain produceras i Sydamerika, främst i Colombia, Peru och Bolivia. Odlingen av cannabis sker i flera världsdelar. Den cannabis som smugglas till Europa kommer främst från Libanon, Marocko, Ghana och Pakistan. Illegal tillverkning av centralstimulantia för den svenska marknaden sker bl. a. i Holland och Italien.

En effektiv bekämpning av narkotikamissbruket kräver ett väl fungerande internationellt samarbete. Detta samarbete sker i olika internationella organ. Samarbetet i FN har lett till två konventioner om kontroll av bl. a. produktion av och handel med narkotika, nämligen 1961 års allmänna narkotikakonvention, ändrad år 1972 och 1971 års konvention om psykotropa substanser. Aktiva svenska insatser bidrog verksamt till antagandet av den senare konventionen.

Genom de båda konventionerna har grunden lagts för en effektiv kontroll av produktion av och handel med narkotika. Anslutningen till psykotropkonventionen är emellertid fortfarande dålig från de stora producentländernas sida. Sverige fortsätter att aktivt verka för en allmän internationell anslutning även till denna konvention.

Ett sätt att försöka minska produktionen av illegal narkotika är att hjälpa befolkningen i de u-länder som odlar växter ur vilka narkotika kan framställas att övergå till odling av andra grödor. FN:s narkotikafond (UNFDAC) bekostar olika typer av sådana utvecklingsprojekt. Mest kända är ersättningsodlingarna i bl. a. Thailand, Burma och Pakistan. FN:s narkotikafond bygger helt på frivilliga bidrag från medlemsländerna. För år 1981 har Sverige lämnat ett bidrag till fonden på ca 4,3 milj.kr. Sverige är därmed tillsammans med Norge en av de största bidragsgivarna.

Insatserna för att minska tillgången på narkotika kompletteras med insatser för att minska efterfrågan på illegal narkotika. FN:s arbete för att minska efterfrågan på narkotika är inriktat på att utveckla och sprida kunskap om olika typer av förebyggande åtgärder och behandlingsmetoder. Ett exempel på detta är publiceringen av rapporten "Resource book on measures to reduce illicit demand for drugs".

Vid 1981 års möte enades FN:s narkotikakommission om en långsiktig strategi och ett femårsprogram för narkotikakontrollen som slutligt antogs av FN:s generalförsamling i december 1981. Den långsiktiga strategin fastslår bl. a. att den illegala odlingen och handeln med narkotika måste stoppas. Den internationella kontrollen måste förbättras. En ökad förebyggande verksamhet är nödvändig liksom en satsning på vård, rehabilitering och social integration av narkotikamissbrukare. I femårsprogrammet ingår 22 olika projekt. Dessa omfattar en rad olika frågor som t. ex. en översyn av den allmänna narkotikakonventionen, effektivisering av narkotikakontrollen, utbyte av erfarenheter inom såväl vårdområdet som förebyggande åtgärder och information samt utveckling av forskning om droger. Narkotikakommisionens sekretariat, Division of narcotic Drugs (DND), har ansvaret för att förverkliga programmet. DND är en liten enhet med små ekonomiska resurser. Sverige har tillsammans med de övriga nordiska länderna verkat för ökade ekonomiska resurser till narkotikaarbetet i FN.

Inom Europarådet har under 1970-talet antagits olika resolutioner bl. a. om straffrättsliga insatser mot narkotikaproblemen och om samarbete inom forskning på området. En speciell samarbetsgrupp för narkotikafrågor har

sedan år 1980 kopplats till Europarådet, den s. k. Pompidougruppen. I gruppen ingår EG-länderna, Sverige och Turkiet. Vart annat år träffas de ansvariga ministrarna i dessa länder för att diskutera vilka åtgärder som bör vidtas nationellt och regionalt för att komma till rätta med narkotikamissbruket. Mellan ministermötena arrangeras regelbundet expertmöten.

Under år 1982 kommer gruppen att ordna bl. a. ett möte om hur insatserna mot internationella narkotikaförbrytare skall kunna effektiviseras. Ett ökat erfarenhetsutbyte om behandling av personer med tungt missbruk och om personalproblem i vården kommer också att ske.

Inom Norden har narkotikafrågorna ägnats stor uppmärksamhet de senaste åren. Frågorna behandlades både vid det nordiska socialministermötet år 1977 och vid det särskilda mötet i februari 1982 då de nordiska social- och hälsovårds- och justitieministrarna diskuterade hur samarbetet inom narkotikaområdet kan utvecklas. Även de nordiska justitieministrarna har gemensamt diskuterat bl. a. narkotikaproblemen. På tjänstemannaplanet pågår sedan flera år ett regelbundet samarbete. Ett nära samarbete finns inom polis- och tullområdet samt mellan berörda åklagarmyndigheter. Slutligen finns en nordisk nämnd för alkohol- och drogforskning (NAD).

1.3.6 Kriminalvården

Den intensifierade satsning på bekämpandet av narkotikabrottslighet som har ägt rum under senare tid, liksom den allt strängare syn på denna sorts brottslighet som samtidigt har gjort sig gällande, har medverkat till att antalet intagna vid kriminalvårdsanstalterna fortlöpande har ökat.

Medelbeläggningen på kriminalvårdsanstalterna har ökat med ca 11 procent under den senaste treårsperioden. Antalet personer som genom lagakraftvunnen dom har dömts till fängelse och som i frihet avvaktar anstaltsplacering har på ett par år kommit att fördubblas. Till detta kommer att prognoser som har gjorts inom justitiedepartementet tyder på att ökningen kommer att fortsätta.

Bland kriminalvårdens klientel är inslaget av narkotikamissbrukare av uppenbara skäl mycket större än hos befolkningen i allmänhet. Det går dock inte att med säkerhet fastställa det faktiska antalet. Olika försök att få en uppfattning om antalet missbrukare bland klienterna har gjorts av kriminalvårdsstyrelsen. Sedan år 1966 utförs varje år en uppskattning av antalet missbrukare en viss dag inom såväl anstalterna som inom frivården. Resultatet av dessa undersökningar framgår av nedanstående tabeller.

Kriminalvårdsanstalternas narkotikamissbrukare

Tidpunkt	Antal intagna	Antal miss- brukare	Procent miss- brukare
1966-08-01	4 863	450	9
1968-08-01	4 969	995	20
1969-05-01	5 177	1 226	24
1970-04-01	4 994	1 090	22
1971-04-01	4 695	1 084	23
1972-04-01	4 742	1 219	26
1973-04-01	4 963	1 393	28
1974-04-01	4 162	1 055	25
1975-04-01	3 333	849	25
1976-04-01	3 625	1 018	28
1977-04-01	3 493	1 188	34
1978-04-01	3 484	1 166	33
1979-04-01	3 924	1 084	29
1980-04-01	3 795	962	25
1981-04-01	4 116	1 168	28

Frivårdens narkotikamissbrukare

Tidpunkt	Antal klienter	Antal miss- brukare	Procent miss- brukare
1966-08-01	19 503	572	3
1969-08-01	22 160	1 612	7
1969-05-01	22 613	2 032	9
1970-04-01	23 094	2 316	10
1971-04-01	22 856	2 584	11
1972-04-01	23 196	2 763	12
1973-04-01	23 295	2 679	12
1974-04-01	18 905	2 500	13
1975-04-01	16 821	2 357	14
1976-04-01	16 340	2 398	15
1977-04-01	16 226	2 794	17
1978-04-01	16 259	2 403	15
1979-04-01	16 168	2 397	15
1980-04-01	14 422	2 348	16
1981-04-01	15 451	3 344	22

Som framgår av den första tabellen har antalet narkotikamissbrukare inom anstaltsvården under den senaste tioårsperioden legat på en relativt konstant nivå.

Långt ifrån alla narkotikamissbrukare fortsätter sitt missbruk under verkställighetstiden, men ett faktum är att det vid vissa rixanstalter och en del lokalanstalter, företrädesvis i storstadsområdena, ofta har funnits en betydande tillgång på narkotika. Narkotikahandeln bedrivs på anstalterna

till största delen av intagna som själva är missbrukare och som är beredda att ta avsevärda risker för att kunna skaffa fram preparaten. Det har också förekommit fall där intagna som har dömts för grova narkotikabrott under verkställighetstiden har kunnat bedriva narkotikahantering ute i samhället.

Dessa förhållanden skapar mycket stora problem för kriminalvården. Relationerna mellan de intagna och personalen liksom mellan de intagna inbördes påverkas i negativ riktning. Ett meningsfullt rehabiliteringsarbete försvåras och görs i sämsta fall omöjligt.

Stora ansträngningar har också gjorts för att komma tillrätta med problemet. Ett riktmärke för dessa är att, i enlighet med vad riksdagen har uttalat (JuU 1980/81:35), intagna utan narkotikaproblem inte skall behöva komma i kontakt med narkotika, att missbrukare skall avskäras från tillförsel av narkotika och att intagna förhindras från att bedriva narkotikahandel inom anstalterna och ute i samhället.

I enlighet med beslut vid riksmötet 1977/78 sker i mån av resurser differentiering av de intagna med hänsyn till narkotikaberoende. Sedan några år pågår ett projekt för behandling av narkotikamissbrukare vid kriminalvårdsanstalten Österåker. S.k. narkotikafria avdelningar har inrättats vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Hinseberg, Härlanda och Malmö. Även på annat sätt görs försök att åstadkomma en differentiering. En betydande andel av de personer som dömts till mycket långa fängelsestraff för grova narkotikabrott är sålunda intagna på någon av de tre specialavdelningarna vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Kumla och Norrköping. Dessa avdelningars verksamhet har numera lagreglerats genom de ändringar i kriminalvårdslagstiftningen som trädde i kraft den 1 januari 1981.

De placeringar av missbrukare på behandlingshem och inom familjevård som sker med stöd av 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt kan betraktas som en differentieringsåtgärd. I genomsnitt är omkring 60 missbrukare placerade utom anstalt enligt detta lagrum. Slutligen bör här nämnas den särskilda försöksverksamhet som i Stockholms och Uppsala län pågår med s. k. kontraktsvård för narkotikamissbrukare som har begått brott.

När det gäller möjligheterna att differentiera de intagna efter narkotikaberoende och behandlingsbehov är anstalternas utformning och karaktär av stor betydelse. De nya lokalanstalterna som tagits i bruk under senare år är på grund av bl. a. sina små avdelningar särskilt ändamålsenliga från differentieringssynpunkt. Avsikten är att övergå till mindre avdelningar också på vissa slutna rixanstalter.

Bl. a. i syfte att underlätta en ändamålsenlig differentiering har statsmakterna med verkan fr. o. m. den 1 januari 1981 infört möjligheten att förelägga en intagen att avlämna urinprov även om man inte har någon konkret misstanke om att han är narkotikapåverkad. Även på annat sätt har kontrollen förstärkts. Bl. a. gäller detta rutinerna för visitationer. För att

effektivisera de sju visitationspatrullernas verksamhet har i årets budgetproposition föreslagits att patrullerna skall utrustas med egna narkotikahundar.

Regeringen kommer inom kort att lägga fram förslag till ändringar i lagstiftningen om kriminalvård i anstalt. Syftet är att öka möjligheterna att komma till rätta med narkotikamissbruk och brottslighet från de dömdas sida under anstaltstiden.

Vissa av lagändringarna syftar till att öka möjligheten till särbehandling av särskilt brottsbenägna intagna som har dömts till långa straff. Gällande bestämmelser skärps och stramas upp i flera hänseenden. Innebörden blir att vissa av dem som har dömts till fängelse två år eller mer skall placeras i sådana slutna rixanstalter som är särskilt ägnade att tillgodose kraven på hög säkerhet. Förutsättningen härför är att det med hänsyn till arten av den dömdes brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär innan verkställigheten i anstalt har avslutats. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om straffet avser grov narkotikabrottslighet.

Regeringen kommer vidare att föreslå att mindre avdelningar successivt inrättas vid de slutna rixanstalterna Tidaholm, Hall och Norrtälje. Detta har fördelar både från behandlingsmässiga och säkerhetsmässiga synpunkter.

Beträffande intagna i allmänhet kommer att föreslås skärpta regler om granskning av brev och andra försändelser, skärpningar i kontrollen vad avser telefonsamtal och mottagande av besök samt en bestämmelse som ger möjlighet att ta hand om pengar som de intagna har i strid mot gällande regler. Möjligheterna att företa kroppsvisitation och kroppsvisitering utökas. En bestämmelse införs om skyldighet för intagen att lämna alkoholutandningsprov för kontroll av om han är påverkad av alkohol. Urinprovskontrollen effektiviseras. Permissioner och andra former av vistelse utom anstalt skall kunna vägras vid narkotikamissbruk eller vid vägran att underkasta sig urinprovskontroll från den intagnes sida.

Vidare bör nämnas att det inom kriminalvårdsstyrelsen har bildats en särskild ledningsgrupp med uppgift bl. a. att fortlöpande följa omfattningen och spridningen av missbruket samt att initiera åtgärder mot detta.

Chefen för justitiedepartementet kommer senare denna dag att åter behandla frågan om narkotikamissbruk inom kriminalvården.

1.3.7 Vården och behandlingen av narkotikamissbrukare

Tidiga insatser

Genom intensiva informations- och opinionsbildande insatser har stat, kommuner, landsting och många organisationer under de senaste åren försökt att påverka inte minst ungdomarnas attityder till droger. Med enbart informationsinsatser är det emellertid svårt att nå ungdomar som har svåra

sociala problem. För att förändra situationen för dessa ungdomar krävs olika typer av tidiga hjälpinsatser.

Uppsökande verksamhet av fältassistenter är en vanlig form av arbete med ungdomar i riskzonen. I vissa kommuner använder fältassistenter s. k. gängbearbetning som en metod för att hjälpa ungdomar i riskzonen att finna meningsfulla sysselsättningar.

Sedan år 1970 har ett trettiotal ungdomsmottagningar startats i landet. Dessa mottagningar är öppna enheter för ungdomar i åldern 12-20 år, där de unga kan få hjälp med medicinska, sociala eller psykiska problem. Abortrådgivning och behov av hjälp för att få arbete och bostad är vanliga anledningar till att ungdomar söker sig till ungdomsmottagningar.

Ungdomar i riskzonen för missbruk har ofta en sammansatt problematik. För att med myndigheters hjälp kunna lösa dessa ungdomars problem krävs samverkan mellan kommunala förvaltningar och andra myndigheter. Olika samverkansmodeller håller på att utvecklas i många kommuner. Som exempel kan nämnas att det f. n. pågår flera projekt kring samverkan mellan socialtjänst, skola och arbetsmarknad där man bl. a. försöker underlätta övergången från skolan till arbetsmarknaden.

Förebyggande arbete bland människor i riskzonen för missbruk bedrivs i många fall i form av tillfälliga projekt. Projekten genomförs som försöksverksamheter i kommunal regi eller av frivilliga organisationer. Från statens sida ställs betydande medel till förfogande för försöksverksamheter. Bland annat disponerar såväl socialstyrelsen som socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor medel för försöksverksamhet inom detta område. Nämnden och styrelsen ger numera regelbundet ut sammanfattande rapporter över försöksprojekt som genomförts. Vidare har Svenska kommunförbundet låtit göra sammanställningar över kommunala utvecklings- och forskningsprojekt inom socialtjänsten, skolan, fritids- och kulturverksamheten.

Narkomanvårdens resurser

Den av regeringen år 1977 tillsatta ledningsgruppen för narkotikafrågor konstaterade i sin rapport (Ds S 1978:2) att en av de allvarigaste bristerna i samhällets åtgärder mot narkotikamissbruket var eftersläpningen i vårdutbyggnaden. Behandlingshemmen utgjorde den del av vårdkedjan som var mest underdimensionerad. Det åtgärdsprogram som ledningsgruppen presenterade koncentrerades på en utbyggnad av vårdresurserna. När ledningsgruppen avlämnade sin rapport fanns medel disponibla för statsbidrag till 180 behandlingshemsplatser. Under budgetåren 1977/78-1981/82 anslogs medel för ytterligare 260 platser. Staten har sålunda avsatt medel för inrättande av sammanlagt 440 platser.

Den faktiska utbyggnadstakten har emellertid inte varit lika snabb. I den proposition (prop. 1977/78:105) som behandlade ledningsgruppens förslag uttalade chefen för socialdepartementet att 160 behandlingshemsplatser

skulle inrättas under en tvåårsperiod. Vid utgången av budgetåret 1979/80 hade endast 67 av de planerade 160 platserna inrättats.

Denna försening i uppbyggnaden torde sammanhånga med de många administrativa och praktiska problem som måste övervinnas innan ett planerat behandlingshem kan starta och börja fungera. Sedan år 1980 har utbyggnadstakten dock varit högre.

Riksdagens beslut om ändrat huvudmannaskap för institutionsvården för missbrukare kommer att innebära att det nuvarande statsbidraget för att anordna och driva behandlingshem upphör fr. o. m. den 1 januari 1983 och ersätts med ett nytt bidragssystem. Den 1 juli 1981 fanns det 352 statsbidragsberättigade behandlingshemsplatser. Förutom dessa finns ett 100-tal platser som finansieras på annat sätt. Som exempel kan nämnas Franshammars gård i Hassela som är ett enskilt barnhem, och Ljungstorps gård som är ett enskilt vårdhem.

Bidraget till öppenvård av narkotikamissbrukare var först begränsat till Stockholm. Efter hand har verksamheten med vårdcentraler byggts ut, i första hand till de större städerna. I januari 1982 fanns 26 statsbidragsberättigade vårdcentraler för narkotikamissbrukare. Ytterligare två beräknas tillkomma under våren 1982. Vårdcentralerna är i sitt arbete i huvudsak inriktade på uppsökande verksamhet och olika former av behandling samt eftervård. Vid vissa vårdcentraler drivs speciella projekt med insatser som har karaktär av utbildning och arbetsträning.

Kontakten med sjukvården är för många missbrukare den första vårdkontakten. Vård för somatiska sjukdomar eller skador orsakade av narkotikamissbruket ges på de medicinska avdelningarna. Avgiftning och motivationsbehandling sker vid de flesta sjukhus på psykiatriska avdelningar. Det finns f. n. ca 200 platser för narkotikamissbrukare inom den psykiatriska sjukvården. Antalet narkotikamissbrukare som vårdas på de psykiatriska avdelningarna är emellertid väsentligt fler än det reserverade platsantalet visar.

Unga narkotikamissbrukare vårdas vid ungdomsvårdsskolor, barn- och ungdomshem samt barn- och ungdomspsykiatriska kliniker. I oktober 1981 hade landets ungdomsvårdsskolor sammanlagt 492 platser. Samtliga dessa platser är tillgängliga för narkotikamissbrukare. År 1980 skrevs 786 elever in vid ungdomsvårdsskolor. Narkotikamissbruk angavs som en orsak till intagning för 17 procent av pojkarna och 51 procent av flickorna.

Försök med utbildning av personal

Ledningsgruppen för narkotikafrågor förutsåg ett ökat behov av kompetent personal vid de nystartade behandlingshemmen. Eftersom det inte fanns någon särskild utbildning för dem som ville arbeta inom missbrukarvården beslöts att en sådan skulle anordnas.

En försöksverksamhet med tre månaders utbildning för narkomanvårdare

startade år 1978. Utbildningen genomfördes inom arbetsmarknadsutbildningens ram. Läroplanen utarbetades av en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsstyrelsen, i vilken ingick representanter också för andra myndigheter och för vissa organisationer.

Utbildningen, som vände sig till bl. a. socionomer, psykologer, socialpedagoger och skötare inom den psykiatriska vården var främst avsedd för personal inom den nyttillkommande narkomanvården. Målet med utbildningen var bl. a. att ge ökade kunskaper om missbruksproblematiken. Totalt genomfördes tio kurser. Denna försöksverksamhet har utvärderats och resultat föreligger i en rapport från Pedagogiskt centrum vid Stockholms skolförvaltning.

Familjevård

Departementschefen anförde i prop. 1977/78:105 att det finns ett stort behov av alternativa vårdformer inom missbrukarvården. Vård i enskilt hem kan vara en viktig resurs och ett värdefullt alternativ till institutionsvård. Vårdformen behöver emellertid utvecklas och förstärkas. Mot denna bakgrund tillkallades en särskild utredare i juni 1978 för att "initiera, samordna och utvärdera försöksverksamheten samt att med utgångspunkt häri utreda frågor rörande vård i familjehem av missbrukare". Familjevårdsutredningen överlämnade i oktober 1981 sitt betänkande (Ds S 1981:17) Det förstärkta familjehemmet. Utredningen föreslår bl. a. att familjehemmen skall stödjas genom inrättande av särskilda familjevårdsenheter. En sammanfattning av familjevårdsutredningens betänkande bör bifogas till detta protokoll som underbilaga 1:5.

Missbrukarnas arbetsmarknadssituation

År 1978 inrättades en särskild arbetsgrupp under arbetsvårdsdelegationen inom arbetsmarknadsstyrelsen med uppdrag att se över och utveckla former för samarbete mellan arbetsförmedlingen och behandlingshemmen inom narkomanvården.

Arbetsgruppen har genom konferenser, intervjuer och en enkätundersökning kartlagt de problem som både behandlingshem och arbetsförmedling har när det gäller den sociala rehabiliteringen för narkotikamissbrukare som vistas på behandlingshem. Utifrån kartläggningen pekar arbetsgruppen på olika möjligheter till lösningar. I rapporten "Problem på vägen mellan missbruk och jobb" (Arbetsmarknadsstyrelsen 1981) har arbetsgruppen skisserat en modell för en sammanhållen, obruten rehabilitering av narkotikamissbrukare som vistas på behandlingshem.

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet kommer senare denna dag att behandla frågan om åtgärder för att förbättra missbrukarnas arbetsmarknadssituation.

1.4 Forskning om alkohol och narkotika

1.4.1 Alkohol- och narkotikaforskningens utveckling

Alkohol- och narkotikaforskningen omfattar många olika forskningsområden som är vitt skilda från varandra. Dit räknas t. ex. alla medicinskt-biologiska forskningsprojekt om olika drogers effekter på centrala nervsystemet och studier som belyser samband mellan droganvändning och olika sjukdomstillstånd. Den innefattar behandlingsforskning samt forskning om missbrukarnas sociala situation. Till detta kommer bl. a. sociologisk och psykologisk forskning om konsumtionsvanor och beteenden i samband med bruk och missbruk av droger.

Samhällets stöd till alkoholforskningen i Sverige är av relativt sent ursprung. Det är först i och med det medicinska forskningsrådets tillkomst år 1945 som man kan börja tala om en svensk alkoholforskningspolitik. Regeringen uttalade då att minst 30 000 kr. av det belopp som medicinska forskningsrådet (MFR) disponerade skulle användas för forskning inom alkoholområdet. Alkoholforskningen har alltsedan dess haft en medicinsk dominans. Denna dominans förstärktes ytterligare år 1956 då institutionen för teoretisk alkoholforskning (IFTA) inrättades vid Karolinska institutet.

Efter hand växte det fram ett allt starkare behov av att stimulera och utveckla den samhällsvetenskapliga forskningen inom alkoholområdet. Alkoholpolitiska utredningen (APU) uppmärksammade den samhällsvetenskapliga forskningens relativt svaga resurser. Utredningen förordade en ökad satsning på alkoholforskning och framhöll därvid att denna i första hand borde komma den samhällsvetenskapliga forskningen till godo. APU förordade att IFTA skulle omvandlas till ett institut för alkoholforskning och förstärkas med två professurer och ytterligare minst fem övriga forskartjänster. Utöver detta föreslog APU att sex andra forskartjänster skulle inrättas på alkoholområdet.

I den av riksdagen godkända propositionen (prop. 1976/77:108) om alkoholpolitiken framhölls att en ökad satsning på alkoholforskningen främst borde komma den samhällsvetenskapliga forskningen till del. En mer omfattande utbyggnad borde dock övervägas ytterligare och i ett första skede inrättades tre nya tjänster. Inriktningen och placeringen av tjänsterna fastställdes av riksdagen våren 1978. Vid universitetet i Stockholm placerades dels en professur i sociologisk alkoholforskning, dels en professur i vårdforskning med särskild inriktning på alkoholmissbruk, medan en professur i psykologisk alkoholforskning förlades till Karolinska institutet.

Narkotikaforskningen är av naturliga skäl av senare datum än alkoholforskningen. I viss utsträckning har forskningen på narkotikaområdet kommit att utvecklas vid enheter som redan tidigare bedrivit alkoholforskning. Under början av 1960-talet påbörjades i Sverige studier av verkningarna av olika stimulantia och av psykoser efter amfetaminmissbruk. Genom

narkomanvårdskommitténs försorg genomfördes flera undersökningar och forskningsprojekt om narkotikamissbrukets olika aspekter. Kommittén förordade också i sitt slutbetänkande (SOU 1969:52 och 53) en förstärkning av narkotikaforskningen.

Under 1970-talets början genomfördes flera frekvensstudier som belyste narkotikamissbrukets utveckling och omfattning. Undersökningar av vissa elevgrupper och värnpliktsinskrivna har genomförts årligen alltsedan dess. Elevundersökningarna omfattar frågor om såväl narkotika som alkohol, tobak och annan droganvändning. Vid sidan av dessa undersökningar har studier genomförts vid flera behandlingsinstitutioner för att få en uppfattning om behandlingsresultatet. Frågan om utvärdering av behandling diskuterades utförligt av ledningsgruppen för narkotikafrågor (Ds S 1978:2). Ledningsgruppens förslag om en satsning på behandlingsforskningens område ledde genom propositionen (prop. 1977/78:105) om åtgärder mot narkotikamissbruket fram till att en särskild initiativgrupp tillsattes under delegationen för social forskning (DSF). Initiativgruppens arbete beskrivs närmare i det följande.

Överförbrukningen av sömnmedel och lugnande medel har i Sverige hittills inte uppmärksammats i någon högre grad av forskningen. Av vissa undersökningar, t. ex. en undersökning från S:t Görans sjukhus i Stockholm, framgår att överkonsumtion av sådan s. k. psykofarmaka är vanligare bland kvinnor än bland män. Ett visst samband tycks också finnas mellan psykofarmakamissbruk och missbruk av alkohol eller narkotika. Hittills är emellertid de sociala och medicinska problemen kring psykofarmakamissbruk bara delvis kända. I det nordiska samarbetet på drogforskningens område har dessa frågor uppmärksammats vid ett flertal tillfällen. Bl. a. har Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD) i sin rapport "Alkohol- och drogforskning i Norden - viktiga forskningsområden" (NAD-publikation nr 6) betonat vikten av metodutvecklingsprojekt inom detta område. NAD har också givit ekonomiskt stöd åt ett nordiskt forskningsprojekt rörande läkemedelskontrollen inom psykofarmakaområdet. Projektet kommer att slutredovisas under våren 1982.

1.4.2 Forskningens nuvarande läge

Organisation och inriktning

F. n. finns fem ordinarie professorer i alkohol-narkotikaforskning. Vid sidan av de tre nyss nämnda tjänsterna i sociologisk alkoholforskning, vårdforskning och psykologisk alkoholforskning finns professorer i experimentell respektive klinisk alkohol- och narkotikaforskning vid Karolinska institutet. Här till kommer en av medicinska forskningsrådet inrättad professur i ämnesområdet alkohol och andra beroendeframkallande medel med placering vid farmakologiska institutionen, universitetet i Göteborg.

Två institutioner är helt inriktade på forskning om alkohol och andra droger, nämligen institutionen för experimentell alkohol- och narkotikaforskning (IAN) och institutionen för klinisk alkohol- och narkotikaforskning, båda vid Karolinska institutet.

IAN, som leds av en professor i experimentell alkohol- och narkotikaforskning, bedriver till väsentlig del biokemisk och farmakologisk forskning. Vid institutionen har bl. a. studerats alkoholens omsättning och verkningar hos människor och försöksdjur samt alkoholens roll i arbete och trafik. IAN:s arbete inriktas f. n. mot att öka kunskaperna om missbruksmedlens verkan och omsättning i kroppen med särskild hänsyn till uppkomsten av medicinska skadeverkningar.

Institutionen för klinisk alkohol- och narkotikaforskning är knuten till Karolinska institutet men placerad vid Magnus Huss klinik (f.d. alkoholkliniken) vid Karolinska sjukhuset. Institutionens kliniska verksamhet är huvudsakligen inriktad på akut avgiftning och medicinsk, psykologisk och social utredning. Till institutionen hör en utrednings- och forskningsavdelning. Institutionen bedriver både medicinsk, psykologisk och social alkoholforskning på såväl klinikens egna patienter som på personer ur allmänna befolkningen, det s. k. KARTAD-projektet (The Karolinska Project for Research and Treatment of Alcohol Dependence).

Bland de ämnesområden som studeras vid institutionen märks bl. a. alkohol och hjärnskador, kvinnor och alkohol, tidiga psykosociala förhållanden i utvecklingen mot alkoholmissbruk samt sociala förhållanden och vårdkonsumtion hos alkoholproblematiker. Professurerna i klinisk alkohol- och narkotikaforskning och psykologisk alkoholforskning är placerade vid institutionen.

En stor del av den övriga alkohol- och narkotikaforskningen bedrivs vid universitetet och då huvudsakligen vid de farmakologiska, psykologiska, sociologiska och socialmedicinska institutionerna. Vid Stockholms universitet har den samhällsvetenskapliga forskningen fått ett betydande tillskott i och med inrättandet av de två nya professurerna vid sociologiska institutionen (sociologisk alkoholforskning) och institutionen för socionomutbildning (vårdforskning med särskild inriktning mot alkoholmissbruk). Vid sociologiska institutionen fanns tidigare alkoholforskningstraditioner, vilka i första hand varit inriktade på alkoholvaneundersökningar, speciellt ungdomens konsumtionsvanor. I fortsättningen kommer intresset dessutom att knytas till bl. a. studier i svensk alkoholpolitik. Forskningen vid institutionen för socionomutbildning kommer bl. a. att inriktas mot missbrukarens situation i samhället och vårdens funktion. Vidare kan från universitetsforskningen nämnas farmakologiska institutionen vid universitetet i Göteborg, vid vilken genomförts undersökningar över effekter på centrala nervsystemet vid akut och kronisk alkoholtillförsel. Vid institutionen finns bl. a. den av MFR finansierade professuren i alkohol och andra beroendeframkallande medel.

En omfattande forskningsverksamhet bedrivs också vid olika kliniker inom sjukvården. I Stockholm kan nämnas psykiatriska klinikerna vid S:t Görans sjukhus och Huddinge sjukhus med forskning inriktad bl.a. på området missbruk och graviditet. Medicinska kliniken vid Malmö allmänna sjukhus har sedan en lång tid en forskningsinriktning baserad på biomedicinskt kunnande. Screening-metodik utvecklas och förfinas till att kunna föras ut i olika former av hälsokontroller. Institutionen för social- och rättspsykiatri, S:t Lars sjukhus i Lund, har sedan flera decennier drivit ett omfattande projekt i en kommun och därvid bl. a. studerat förekomsten av alkoholism. Vidare pågår vid S:t Lars sjukhus en kartläggning av samtliga patienter som vårdats vid sjukhusets narkomanvårdsenhet mellan åren 1970 och 1980.

Forskningskliniken vid Ulleråkers sjukhus i Uppsala har till största delen sysslat med narkotikaforskning. Arbetet har omfattat dels forskning om de narkotiska preparatens farmakologiska effekter, dels behandlingsforskning, främst i anslutning till metadonbehandlingsprogrammet vid sjukhuset. Vid forskningskliniken bedrivs också den genom propositionen 1978/79:182 beslutade försöksverksamheten med s. k. kontraktsvård av narkotikamissbrukare. I augusti 1982 har denna verksamhet pågått i tre år. Försöket kommer därefter att utvärderas.

Genom vårdhuvudmännens försorg och delvis med medel från statens sida, särskilt via DSF, bedrivs forskning också vid vissa vårdenheter inom den sociala sektorn. Under 1970-talet har ett antal utvärderingar av behandlingshem och kollektiv för narkotikamissbrukare genomförts. Några av dessa har utförts med anknytning till sociologiska och pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet. Socialförvaltningen i Stockholm har bl. a. finansierat projekt eller genomfört utvärderingar vid behandlingshem för missbrukare.

Även vissa statliga myndigheter, såsom brottsförebyggande rådet, skolöverstyrelsen och socialstyrelsen, bedriver forsknings- och utvecklingsarbete eller projekt som delvis är av forskningskraktär och som gäller alkohol och andra droger. En del av alkohol- och drogforskningen har vidare initierats av statliga utredningar och kommittéer.

Våren 1981 bildades Svenska föreningen för Alkohol- och Drogforskning (SAD). Föreningen har bl. a. till syfte att stimulera till ökade kontakter såväl inom som mellan olika ämnesområden. Föreningen är i första hand en sammanslutning för forskare.

Inom Norden finns en särskild nämnd för alkohol- och drogforskning (NAD) som inrättades av nordiska ministerrådet år 1979. Nämnden skall bl. a. främja och utveckla tvärvetenskapliga kontakter inom detta forskningsområde, samt initiera och planlägga samnordiska projekt som kan belysa viktiga alkohol- och drogpolitiska frågor. NAD skall också arrangera forskarkonferenser och stimulera forskarutbildning och forskarutbyte mel-

lan länderna. I nämnden ingår tre ledamöter från varje nordiskt land, bortsett från Island som endast har två ledamöter.

Finansiering

Någon exakt beräkning av alkohol- och narkotikaforskningens finansiella resurser går inte att göra. Detta hänger bl. a. samman med att delar av forskningen finansieras med hjälp av universitetsinstitutionernas och andra enheters basresurser. Många projekt genomförs dessutom som delar av andra större projekt varför det är svårt att beräkna den del som faller på alkohol- eller narkotikaforskningen. Direkta projektmedel till alkoholforskning och annan drogforskning utgår från socialdepartementet via DSF, forskningsråden, forskningsrådsnämnden (FRN), vissa statliga myndigheter och kommittéer, landsting och kommuner samt olika fonder, främst Riksbankens jubileumsfond.

DSF är ett sektoriellt forskningsorgan för forskning inom socialdepartementets ansvarsområde. Flera av de tidigare nämnda projekten och undersökningarna finansieras med medel från DSF. Bland övrig DSF-finansierad forskning kan nämnas undersökningar av nykterhetsvårdens målsättning och resurser i relation till missbrukarnas livssituation, anstaltsvårdens tillkomst och utveckling samt alkoholransoneringens betydelse för konsumtionsfördelning, brottslighet, levercirrhos och dödlighet. Totalt beviljade DSF år 1981 4 milj. kr. till alkohol- och narkotikaforskning fördelade på ett 20-tal projekt.

MFR stöder grundforskning om beroendeframkallande medel och anslag budgetåret 1980/81 650 000 kr. till forskningsområdet.

Humanistiskt-samhällsvetenskapliga forskningsrådet fördelade budgetåret 1980/81 265 000 kr. till projekt inom alkoholområdet.

FRN har under 1981/82 valt alkoholforskningen till ett prioriterat område för tvärvetenskapligt inriktade insatser. Anslag för insatser inom alkoholforskningen uppgick budgetåret 1981/82 till ca 1 milj. kr. FRN vill bidra till en förbättrad kvalitet på alkoholforskningen i Sverige genom utbildning av fler kompetenta forskare samt förbättra samordningen inom forskningsområdet. FRN har således etablerat ett utbyte av forskare med Addiction Research Foundation i Kanada samt givit anslag till forskningssamverkan inom tre regioner i Sverige. Etablerade forskare kan vidare genom FRN söka anslag för s. k. rekryteringstjänster för yngre forskare. FRN:s anslag har hittills till största delen gått till naturvetenskaplig biologisk forskning.

Riksbankens jubileumsfond har också givit visst stöd till alkoholforskning med inriktning på påverkningsmekanismer och hälsoeffekter. Totalt utgick från fonden 60 000 kr. för budgetåret 1980/81.

Över femte huvudtiteln finansieras dessutom KARTAD-projektet vid Karolinska sjukhuset. För budgetåret 1982/83 beräknas 1 070 000 kr. för denna verksamhet.

1.4.3 Konsumtions- och missbruksutveckling

För att kunna bedöma behovet av insatser inom alkoholpolitiken behövs data som visar hur situationen utvecklas i olika avseenden. I SAMO:s uppdrag har ingått att pröva om det kunskapsunderlag som finns i dag om alkoholkonsumtionen och alkoholskadornas omfattning och utveckling är tillräckligt eller om det behöver förändras. I syfte att få underlag för en bedömning av detta har SAMO ställt samman merparten av de data som finns kring dessa frågor. Sammanställningen har redovisats i rapporten (Ds S 1981:21) Data om alkoholkonsumtionen och dess skadeverkningar. SAMO har i den nämnda rapporten försökt att så långt befintliga data medger belysa den nuvarande situationen och utvecklingen under senare år.

Den totala *alkoholkonsumtionen* utgörs dels av den s. k. registrerade konsumtionen och dels av ett mörkertal som innefattar konsumtion av t. ex. hemtillverkat vin, hembrända spritdrycker och s. k. turistsprit. I allmänhet får den registrerade konsumtionen, som mäts genom försäljningen av alkoholdrycker, ensam stå som mått på den totala konsumtionen. Siffror över försäljningen presenteras regelbundet av Systembolaget och av socialstyrelsen.

Kännedom om mörkertalet finns bl. a. genom uppgifter om viss import av snabbvinsatser, traditionell hemtillverkning av vin, proviantering i färjetrafiken, misstänkta fall av hembränning och renaturering av teknisk sprit samt data från en del intervju- och enkätundersökningar. SAMO har i den nyss nämnda rapporten konstaterat att dessa uppgifter inte ger någon vägledning för att få reda på den icke-registrerade konsumtionens storlek. Uppgifterna ger på grund av sin osäkerhet inte heller någon säker uppfattning om i vilken riktning utvecklingen går.

Undersökningar av *konsumtionsvanorna* genomförs regelbundet på vissa befolkningsgrupper. Skolöverstyrelsens elevundersökningar och försvarets forskningsanstalts undersökningar av värnpliktsinskrivna har genomförts årligen sedan 1970-talets början. I Sifos årliga ungdomsundersökningar har frågor om alkoholbruk förekommit flera gånger. Även andra institut genomför då och då undersökningar kring alkoholvanorna i vissa befolkningsgrupper eller i hela befolkningen. Undersökningarna har genomförts med delvis skilda utgångspunkter och med olika metoder och frågeformuleringar. Detta gör att det inte går att väga samman dem till en heltäckande bild av alkoholvanorna.

Ungdomsgrupperna har undersökts mest. Det är enligt SAMO:s mening också genom vissa av ungdomsundersökningarna som det är möjligt att spegla trenden i utvecklingen. De undersökningar som gäller vuxengrupperna ger däremot ingen uppfattning om utvecklingen. Undersökningarna ger inte heller någon klar bild av skillnaderna i alkoholvanor mellan olika befolkningsgrupper eller relationen normalkonsumenter/storkonsumenter.

Orsakerna till detta är bl. a. att storkonsumenter och missbrukare i stor utsträckning vägrar att delta i undersökningarna eller inte kan nås.

Data om *alkoholens skadeverkningar* finns från flera vitt skilda områden. Således finns årlig statistik från nykterhetsvården och om antalet omhändertaganden av berusade. I annan statistik, såsom statistiken över den slutna psykiatriska vården, över dödsorsaker, över förtidspensioneringar eller över trafikbrott, finns olika konsekvenser av alkoholkonsumtion eller -missbruk med som klassificeringsgrunder.

Trots att alkoholkonsumtionens konsekvenser berörs i statistik från många sektorer i samhället, anser SAMO att statistiken inte ger någon klar bild av hur stora skadeverkningarna är eller hur de förändras. En av förklaringarna till det är att den statistik som regelbundet samlas in har haft som sitt huvudsakliga syfte att spegla verksamheten inom ett område eller hur resurserna utnyttjas.

Utredningen om narkotikamissbrukets omfattning (UNO) har tidigare gjort en liknande sammanställning av data på narkotikaområdet (Ds S 1977:8). Flera av de intervju- och enkätundersökningar av främst olika ungdomsgrupper som presenteras i denna sammanställning avser samma undersökningar som SAMO har tagit upp i den nyss nämnda rapporten om alkoholkonsumtion och skadeverkningar. UNO konstaterade i sin rapport att undersökningarna ger en begränsad bild av situationen när det gäller narkotikamissbrukets utveckling och att de inte ger någon vägledning om det tunga narkotikamissbrukets omfattning.

UNO har senare genomfört en omfattande kartläggning av det tunga narkotikamissbrukets omfattning, vilken har presenterats i två rapporter (Ds S 1980:5 och Ds S 1980:11). UNO har också låtit genomföra vissa undersökningar och studier som rör främst ungdomars drogvanor och attityder till droger. Detta arbete har presenterats i rapporten (Ds S 1981:11) *Ungdom, droger och förebyggande arbete*.

UNO har enligt sina direktiv bl. a. i uppdrag att lämna förslag till hur man i framtiden skall följa narkotikamissbrukets utveckling. Utredningens slutbetänkande kommer att överlämnas senare i vår.

1.4.4 *Behandlingsforskning*

Genom riksdagens beslut med anledning av propositionen (prop. 1977/78:105) om åtgärder mot narkotikamissbruket tillsattes en initiativgrupp för narkomanvårdsforskning. Gruppen, som varit knuten till DSF, har haft till huvuduppgift att lämna förslag till strategi för narkomanvårdsforskningen. Hösten 1981 avslutade gruppen sitt arbete och lämnade i samband härmed en slutrapport, "Narkomanvårdsforskning. Rapport från en initiativgrupp" (Socialdepartementet 1981).

En del av initiativgruppens arbete har genomförts i en särskild forskargrupp. Syftet med detta arbete har varit att konstruera mätinstrument för

klient- och institutionsbeskrivningar för att skapa möjligheter för att mera systematiskt kunna följa upp arbetet vid olika behandlingsinstitutioner. Forskargruppens arbete är ännu inte slutfört. Initiativgruppen föreslår därför att medel ställs till förfogande så att forskargruppen bereds möjligheter att fortsätta sitt arbete.

I slutrapporten föreslår initiativgruppen vidare att forskningsmedel också satsas på projekt som avser teoribildning och metodutveckling inom huvudsakligen den samhällsvetenskapligt orienterade behandlingsforskningen. Gruppen diskuterar också frågan om förmedling av forskningsresultat till behandlingspersonal, vårdens huvudmän och andra avnämargrupper.

Efter förslag från initiativgruppen beslutade DSF om medel för en försöksverksamhet med en dokumentationscentral för forskningsrapporter på narkomanvårdsområdet. Försöksverksamheten förlades till biblioteket vid Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). Efter samråd med SAMO har verksamheten senare utvidgats till att även omfatta forskning kring vården av alkoholmissbrukare. Initiativgruppen föreslår i sin slutrapport att dokumentationscentralens verksamhet permanentas och att den inordnas i CAN:s ordinarie verksamhet.

Familjevårdsutredningen har i sitt betänkande (Ds S 1981:17) Det förstärkta familjehemmet påtalat behovet av forskning och utvärdering av familjevården av missbrukare. Utredningen föreslår bl. a. att möjligheterna att studera familjevården belyses i ett forskningsseminarium som arrangeras av DSF.

2 Överväganden och förslag

2.1 Utgångspunkter

Det övergripande målet för alkoholpolitiken är att begränsa totalkonsumtionen för att därigenom minska alkoholskadorna. För att åstadkomma det måste alkoholfrågan sättas in i sitt sociala och samhällspolitiska sammanhang och åtgärder vidtas på en mängd områden. Breda informationsinsatser och en aktiv prispolitik skall liksom tidigare utgöra viktiga element i alkoholpolitiken. Kampen mot narkotikamissbruket syftar till att eliminera allt bruk av narkotika som inte är medicinskt motiverat. Narkotikabruket kan aldrig accepteras som en del av vår kultur.

Både alkoholmissbruk och narkotikamissbruk kan vara uttryck för sociala och psykiska svårigheter, där orsaken ofta är att söka i samhällets egna brister. En i många avseenden positiv samhällsutveckling har samtidigt inneburit påfrestningar som kan utgöra en grogrund för missbruk. Struktur- och omvandlingen i näringslivet, rationaliseringar och nedläggningar av företag har ofta medfört längre eller kortare perioder av arbetslöshet. Den kraftiga folkomflyttningen under 1960-talet och 70-talets första hälft tvingade fram dåligt planerade bostadsområden, präglade av anonymitet och rotlöshet. Folkomflyttningen medförde att sociala relationsnät bröts upp och att den

informella sociala kontrollen minskade.

I kampen mot missbruket, som i högsta grad är en fråga om att förhindra dess uppkomst och spridning, måste såväl droganvändningen som missbrukets orsaker bekämpas. Sociala brister måste angripas. Otilräcklig sysselsättning, brister i arbetsmiljön och otillfredsställande boende- och fritidsmiljö är exempel på negativa faktorer som kräver motåtgärder. Det är angeläget att skapa ett öppnare samhälle med en djupare kontakt och gemenskap mellan människorna. Den enskildes vilja till ansvar och inflytande måste tas till vara. På alla områden måste samhällets motståndskraft mot missbruk stärkas.

Tillgången på narkotika är stor i Sverige. Narkotikamissbruket är inte längre ett storstadsfenomen utan förekommer i hela landet. Oroande är den ökade tillgången på heroin och centralstimulantia. Som jag angivit ovan har cannabissmissbruket ökat i Sverige sedan år 1979. Denna mycket oroande utveckling delar Sverige med andra länder i västvärlden. Missbruket av cannabis har spridit sig till grupper som inte traditionellt betraktas som missbrukargrupper. Bland dessa finns en accepterande inställning till cannabissmissbruk. Narkotikan är en del av deras livsstil och de försvarar sitt missbruk med falska påståenden att det inte medför några sociala och medicinska skador. Detta budskap har också förmedlats av en del av den kommersiella kulturen. Bakom budskapet finns ekonomiska krafter som för egen vinning riskerar människors sociala, ekonomiska och hälsomässiga välbefinnande. Detta måste bekämpas.

Kampen mot narkotikamissbruket måste spänna över alla delar av samhällslivet. De insatser som i dag görs är betydande. De måste fortlöpande effektiviseras. I det föregående har insatserna översiktligt redovisats. De är alla betydelsefulla, och de kompletterar och samverkar med varandra. Det krävs ett väl utbyggt internationellt samarbete för att minska tillgången på narkotika. Polisen och tullen har viktiga uppgifter i kampen mot narkotikabrottsligheten. De förebyggande insatserna måste vara väl utformade. Skolan har här sitt särskilda ansvar. De som redan är missbrukare måste få vård och stöd. Information och forskning inom detta område måste ha en framträdande plats. Slutligen måste alla dessa åtgärder samordnas.

Brottsförebyggande rådet har till regeringen inkommit med förslag till revidering av gällande narkotikalagstiftning. Förslaget bereds f. n. inom regeringskansliet.

2.2 Opinionsbildning och information

Genom olika slag av informationsinsatser är det möjligt att påverka allmänhetens attityder och värderingar när det gäller alkoholbruk och annan droganvändning. Det rader i vissa sammanhang en tveksamhet om nyttan av informationsinsatser inom drogområdet. Enligt min mening kan dock informationen spela en betydelsefull roll, förutsatt att den ingår som en del i en bredare satsning för att minska alkoholkonsumtionen och motverka

narkotikamissbruk. Samhället måste agera konsekvent så att det råder samklang mellan det budskap informationen förmedlar och övriga insatser.

Informationsinsatser måste främst ta sikte på att förändra attityder och skapa medvetenhet om alkoholens och andra drogers effekter. För att minska alkoholkonsumtionen och för att motverka narkotikamissbruket bör informationen förmedla kunskap om drogernas skadeverkningar. Den bör betona vikten av att under uppväxtåren och i särskilda situationer avstå från att använda alkohol. Informationen skall också hjälpa till att skapa förståelse för samhällets regler och restriktioner så att dessa kan upplevas som meningsfulla.

Det är samtidigt viktigt att informationen sätter in missbruksproblemen i dess sociala sammanhang. Den måste medverka till att förändra synen på dem som har skadats genom missbruk och vidga medvetenheten om att människors sociala svårigheter måste mötas med öppenhet och vilja till solidarisk handling.

Många instanser bedriver information i drogfrågor. Skolans centrala roll i dessa sammanhang tas mer ingående upp av statsrådet Tillander. Föreningslivet svarar vidare för en mycket viktig insats, bl.a. med medel som fördelas av 150tsta Riksrevisionsverkets (RRV) översyn av de statliga insatserna är f.n. föremål för remissbehandling. Efter remissbehandlingen kommer frågan att beredas i regeringskansliet med sikte på ett ställningstagande i anslutning till nästa års budgetproposition. Jag vill redan nu framhålla att jag delar RRV:s och SAMO:s principiella uppfattning att samordningen av informationsinsatserna bör förbättras. En sådan samordning får dock inte innebära, att organisationer och andra informatörer förlorar möjligheterna att självständigt utforma eget informationsmaterial om alkohol och andra droger.

De centrala insatser för opinionsbildning om alkohol och andra droger som gjorts genom "Aktion mot alkoholfaran" och "Aktion mot droger" under förra och innevarande budgetår har spelat stor roll för att bredda och fördjupa människors kunskaper i dessa frågor.

Som jag anförde i årets budgetproposition bör intensiva riksomfattande informationsinsatser av detta slag vara avgränsade i tiden. Annars riskerar vi att en mättnadseffekt uppstår och att intresset mattas av. De nu pågående centrala aktiviteterna skall avslutas under innevarande budgetår. Det är dock viktigt att det arbete som har kommit igång ute i landet fortsätter. Därför föreslås i budgetpropositionen att 2,5 milj. kr. avsätts under nästa budgetår för att stimulera en sådan uppföljning av aktionen mot droger och för vissa kompletterande informationsinsatser i övrigt. Medlen bör ses som ett komplement till de informationsinsatser genom organisationer och kommuner som staten stöder med bidrag som fördelas av statens ungdomsråd och socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor.

Av beloppet 2,5 milj. kr. bör socialstyrelsen i enlighet med SAMO:s förslag, utöver övriga medel, tilldelas 1 milj. kr. för budgetåret 1982/83 för

att initiera och samordna sådana insatser inom drogområdet som socialstyrelsen bedömer vara lämpliga. Som SAMO framhållit är det viktigt att socialstyrelsen i detta arbete beaktar det behov som finns av information om alkoholens och andra drogers medicinska och andra skadeverkningar. Detta är en viktig uppgift för den nya informationssektionen vid socialstyrelsens byrå för alkohol- och narkotikafrågor. Det bör ankomma på socialstyrelsen att närmare bedöma hur medlen skall användas.

Resterande belopp, 1,5 milj. kr., bör tills vidare disponeras av socialdepartementet enligt bestämmelser som meddelas av regeringen. Rent allmänt bedömer jag att det är nödvändigt med visst fortsatt centralt stöd även under nästa budgetår till de lokala aktiviteter mot droger som pågår runt om i landet. Enligt min mening är det viktigt att det kontaktnät som byggts upp i samband med socialdepartementets aktioner kan bevaras och utvecklas. Det är också angeläget att de systematiska informationsinsatser som nu genomförs i skolorna kan fortsätta. Det bör vidare övervägas hur man från centralt håll kan främja det viktiga samarbete som kommit till stånd mellan skola, socialtjänst, fritidsnämnd och polis m.fl. i många kommuner. Uppföljningen bör ske i nära samverkan med socialkonsulenter och kontaktpersonerna för ANT-verksamheten vid länsskolnämnderna som fungerat som länsombud för socialdepartementets aktioner.

2.3 Begränsningar av alkoholens tillgänglighet

2.3.1 Allmänt

Ett övergripande mål för vår alkoholpolitik är att minska den totala alkoholkonsumtionen. En väg att åstadkomma en sådan begränsning är som jag nyss nämnt att genom informationsinsatser och opinionsbildande arbete söka påverka alkoholvanorna. En annan väg att uppnå konsumtionsbegränsningar och återhållsamma alkoholvanor är att minska alkoholens tillgänglighet. Detta kan ske genom olika typer av restriktiva åtgärder. Mellan dessa två typer av insatser råder ett nära samband. Om alltfler människor blir medvetna om alkoholens negativa konsekvenser, så bör också möjligheterna att bedriva en restriktiv alkoholpolitik öka.

Intresset för tillgänglighetsbegränsande åtgärder har under senare år ökat i en rad länder och präglar numera arbetet inom flera internationella organ, t.ex. Världshälsoorganisationen. I de nordiska länderna förs traditionellt en förhållandevis restriktiv alkoholpolitik. Huvudmotivet för begränsningar av alkoholens tillgänglighet har som regel varit att minimera de skadliga verkningarna av alkoholen. Under de senaste åren har motivet att begränsa totalalkonsumtionen betonats starkare, med hänvisning till den internationella alkoholforskningens rön att det finns ett nära samband mellan totalalkonsumtionen och alkoholskadornas omfattning. I såväl Sverige som andra länder finns flera exempel som tyder på att inte bara den totala konsumtionen utan också missbruket minskar när tillgängligheten minskar.

2.3.2 Prispolitiken

Prissättningen på alkoholdrycker är ett av de viktigaste instrumenten för att hålla tillbaka konsumtionen av dessa drycker. Priserna har sedan länge hållits på en relativt hög nivå och har genom skattechöjningar fortlöpande anpassats till den allmänna prisutvecklingen. En aktiv prispolitik är nödvändig även i framtiden.

Jag anser att målsättningen att alkoholpriserna inte skall höjas i långsammare takt än priserna på andra konsumtionsvaror, bör stå i förgrunden. Den i förhållande till alkoholstyrkan progressiva beskattningen måste enligt min mening vara en annan vägledande princip vid skattejusteringar, detta för att man skall kunna ästadkomma en fortsatt övergång till konsumtion av alkoholsvagare drycker. Dessa båda principer är viktiga utgångspunkter för att uppnå huvudmålet med vårt alkoholpolitiska arbete, att nedbringa den totala konsumtionen.

Jag delar SAMO:s uppfattning att den nuvarande beslutsprocessen för skattechöjningar och gällande beskattningsregler inte utgör något hinder för tillämpningen av dessa viktiga principer. Jag finner därför inga skäl att i detta sammanhang föreslå en ändring av de sedan länge tillämpade reglerna för alkoholbeskattningen. I dessa frågor har jag samrått med chefen för budgetdepartementet.

2.3.3 Etablering av systembutiker

Reglerna för etablering av systembutiker utgör ett viktigt instrument för samhällets kontroll över utbudet av alkoholdrycker. Mot bakgrund av målsättningen att minska den totala alkoholkonsumtionen anser jag i likhet med SAMO att all nyetablering av systembutiker även fortsättningsvis bör ske med stor försiktighet. Systembolaget har i enlighet med regeringens bestämmelser fattat beslut som innebär att ytterligare 11 kommuner skall få systembutik. Av dessa har sedan riktlinjerna utfärdades (1977) endast 4 butiker öppnats. De återstående 7 butikerna beräknas kunna öppnas under innevarande och nästa år. Under en sexårstid kommer således 11 nya butiker att öppnas eller i genomsnitt knappt 2 per år. En motsvarande utbyggnadstakt bör kunna godtas även i framtiden.

Till etableringspolitikens viktiga frågor hör enligt min mening inte bara frågan om etablering av en systembutik skall ske i en kommun, utan också var en eventuell butik skall placeras och butikens storlek. I den allmänna debatten har det hävdats att det från servicesynpunkt är av värde att systembutikerna är centralt placerade. Mot detta servicekrav anser jag, i likhet med SAMO, att man måste ställa det faktum att störningsproblem ofta uppstår i den nära omgivningen kring butiken och att dessa kan upplevas som särskilt besvärliga på platser som ofta besöks av många människor.

När det gäller butikernas storlek konstaterar SAMO att det kan uppstå

svårigheter att hålla god ordning i och utanför stora butiker som skall betjäna många, samtidigt som personalens möjligheter till personkännedom minskar. Möjligheterna att överblicka kundutrymmen och omgivning torde enligt SAMO också minska i stora butiker. En väsentlig aspekt är enligt min mening att detta i sin tur kan försvåra möjligheterna att iaktta de viktiga försäljningsbestämmelserna om t.ex. langning och försäljning till berusade personer.

Från både alkoholpolitisk och arbetsmiljömässig synpunkt är det dock viktigt att butikernas kapacitet blir tillräcklig för kundtillströmningen. Köbildning och därmed krav på hög arbetstakt kan, som SAMO också konstaterar, försvåra tillämpningen av försäljningsbestämmelserna. Jag delar därför SAMO:s uppfattning att det ur alkoholpolitisk synvinkel i allmänhet torde vara lämpligare med t.ex. två mindre butiker än en stor.

Det torde inte gå att förorda några generella riktlinjer för storlek och placering av systembutiker. Etableringsbesluten måste i varje enskilt fall fattas utifrån en avvägning mellan många olika intressen. Etableringen måste genomföras på ett sådant sätt att man i möjligaste mån förhindrar såväl alkoholpolitiska som sociala olägenheter. Det är enligt min mening väsentligt att de ansvariga instanserna på lokal nivå, t.ex. de politiska, får möjlighet att lägga bl.a. sociala aspekter på frågan om systembutikernas inrättande och placering. Jag anser att alla ärenden om förläggning av sådana butiker bör remitteras till kommunfullmäktige i den berörda kommunen och föreslår i likhet med SAMO att detta skrivs in i de framtida riktlinjerna till Systembolaget. Även i denna fråga har jag samrått med chefen för budgetdepartementet.

2.3.4 Lördagsstängning av Systembolagets butiker

Riksdagen beslutade i maj 1981 om ett försök med lördagsstängda systembutiker under perioden juni–september 1981. Till grund för beslutet låg det förslag som SAMO presenterade i sin första rapport och regeringens proposition (prop. 1980/81:179) om vissa åtgärder inom alkoholpolitiken. Jag har här tidigare redovisat bakgrunden till SAMO:s och regeringens förslag samt riksdagens behandling av frågan.

I sin slutrapport konstaterar SAMO att försöket med lördagsstängda systembutiker har rönt stor uppmärksamhet och att reaktionerna varit övervägande positiva. Såväl organisationer som enskilda har på olika sätt, bl.a. genom skrivelser till mig och till SAMO uttryckt sin tillfredsställelse med försöket. Önskemål om en fortsättning efter försöksverksamhetens slut har också framförts från flera håll. SAMO framhåller i sin slutrapport att det finns starka skäl att överväga att permanent införa lördagsstängda systembutiker om den nu genomförda utvärderingen skulle visa att försöket haft förväntade positiva effekter.

Jag konstaterar att utvärderingen visar att försöksverksamheten med

lördagsstängning av Systembolagets butiker har varit entydigt positiv. Expertgruppen har redovisat siffror som på ett övertygande sätt ger belägg för detta. Till följd av försöket minskade antalet omhändertaganden av berusade personer på lördagar och söndagar påtagligt. Även antalet fall av misshandel, lägenhetsbråk och ordningsstörningar minskade betydligt. Någon motsvarande ökning har inte konstaterats under andra veckodagar. Jag vill särskilt peka på det förhållandet att expertgruppen tolkar resultatet så att det framför allt är de grava missbrukarna som berörts.

Någon entydig effekt på försäljningen av alkoholdrycker under lördagsstängningsperioden kan inte avläsas. Till bilden hör dock att totalförsäljningen under veckans övriga dagar var lägre under sommaren 1981 än under motsvarande tid 1980.

Jag vill erinra om att riksdagen i samband med 1977 års alkoholpolitiska reform uttalade att restriktioner på alkoholområdet bör finnas även i framtiden men att de bör begränsas till sådana som har stöd av en bred allmänhet. Jag delar SAMO:s uppfattning att detta ställningstagande fortfarande bör vara en förutsättning för att nya regler skall införas. Expertgruppen har låtit genomföra undersökningar om allmänhetens inställning till lördagsstängda systembutiker. Undersökningarna visar att försöksverksamheten varit en sådan åtgärd som haft stöd av en majoritet av befolkningen och att ett beslut om lördagsstängning året runt också skulle vinna ett starkt stöd. Av de tillfrågade ansåg sålunda 56 procent att det skulle vara en riktig åtgärd att besluta om att alltid ha systembutikerna stängda på lördagarna. Den begränsade serviceförsämring som en sådan stängning medför accepteras uppenbarligen av flertalet.

Enligt min mening ger utvärderingen en entydig bild av att försöksverksamheten med lördagsstängda systembutiker gett värdefulla alkoholpolitiska och andra effekter. Utvärderingsgruppen har inte funnit någonting som visar att en sådan stängning inte skulle ge motsvarande effekter även under andra delar av året. Den begränsade serviceinskränkning som en lördagsstängning medför bör enligt min mening inte tillmätas avgörande betydelse i förhållande till de alkoholpolitiska vinsterna. När det nu blivit klarlagt att lördagsstängning ger så bra resultat anser jag det inte vara försvarbart att underlåta att utnyttja denna möjlighet i strävandena att begränsa alkoholskadorna. Jag förordar därför att Systembolagets butiker skall hållas stängda på lördagarna i framtiden. Stängningen bör genomföras från och med juli månad 1982. Effekterna av lördagsstängningen bör följas noga med avseende på olika alkoholpolitiska faktorer.

2.3.5 Återkallelse av serveringstillstånd

SAMO har i den föreliggande rapporten om alkoholpolitiken som jag redan nämnt föreslagit vissa ändringar i lagstiftningen om tillstånd till servering av alkoholdrycker. På grundval härav har det inom socialdepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel

med drycker.

På min hemställan beslöt regeringen den 4 februari i år att inhämta lagrådets yttrande över förslaget. Det närmare innehållet i förslaget framgår av lagrådsremissen som bör fogas som underbilaga 1:2 till socialdepartementets protokoll.

Förslaget innebär i stora drag följande. Reglerna om omprövning av befintliga tillstånd att försälja alkoholdrycker förtydligas. Detta tar främst sikte på tillstånd till servering av starkare alkoholdrycker än öl, dvs. spritdrycker, vin och starköl. Det klargörs att ett redan givet tillstånd kan återkallas då tillståndshavaren visar ekonomisk misskötsamhet och därmed inte längre kan anses lämplig att driva rörelse med servering av alkoholdrycker. Denna lämplighetsprövning syftar till att undanröja riskerna för alkoholpolitiska olägenheter i samband med försäljning av alkoholdrycker. Önskemålet att alkoholserveringen skall ske på ett alkoholpolitiskt tillfredsställande sätt förutsätter en effektiv skatte- och avgiftskontroll för att garantera att seriösa intressenter kan hävda sig inom branschen. Snedvridna konkurrensförhållanden innebär att den seriösa verksamheten utsätts för en press som medför stora risker för att alkoholserveringsreglerna åsidosätts inom hela branschen.

För att ge tillståndsmyndigheten underlag för denna bedömning införs vidare en regel om uppgiftslämnande. Kronofogdemyndigheten skall underätta tillståndsmyndigheten när den som har tillstånd att servera alkoholdrycker brister i sina åligganden att erlägga skatter eller sociala avgifter. På begäran av tillståndsmyndigheten skall skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som tillståndsmyndigheten behöver för tillståndsprövning eller tillsyn. Det som främst är av intresse för tillståndsmyndigheten är uppgifter om allvarlig ekonomisk misskötsamhet hos den som söker eller innehar tillstånd till servering av starkare alkoholdrycker än öl. Det förutsätts som det normala att uppgiftsskyldigheten för kronofogdemyndigheterna och uppgiftslämnandet från de andra myndigheterna fullgörs genom ett samrådsförfarande mellan berörda myndigheter. Redan i dag förekommer i vissa län regelbundna sammankomster mellan länsstyrelsens skatteavdelning, kronofogdemyndigheter och länsarbetsnämnd m.fl. för att diskutera myndigheternas agerande i fråga om företag som har kommit eller kan befaras komma på obestånd på grund av bl.a. resterande skatter eller avgifter. Inom ramen för redan etablerade samarbetsformer av detta slag bör tillståndsmyndigheten kunna beredas möjligheter att skaffa sig den information som behövs för myndighetens tillstånds- och tillsynsverksamhet. Det bör åligga riksskatteverket att i samråd med socialstyrelsen verka för att ett samarbete av detta slag kommer till stånd.

Slutligen innefattar lagförslaget ett förtydligande när det gäller tillståndsmyndighetens rätt att ta del av bokföringen i en rörelse som har tillstånd att försälja alkoholdrycker. Det klargörs att den som driver rörelsen är skyldig att på anfordran förete bokföringen. Det gäller både bokföringen över själva

försäljningen och den som avser rörelsen i övrigt, exempelvis den som avser anställdas löner, skatte- och avgiftsbetalning osv. Även detta förslag har till syfte att ge tillståndsmyndigheten underlag för kontroll av den ekonomiska skötsamheten.

Lagrådet har yttrat sig över lagförslaget i lagrådsremissen, varvid lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Utdrag ur lagrådets protokoll den 19 februari i år bör fogas till socialdepartementets protokoll i detta ärenden som underbilaga 1:3.

Det upprättade lagförslaget bör fogas till socialdepartementets protokoll i detta ärende som underbilaga 1:4.

2.4 Vården av alkohol- och narkotikamissbrukare

2.4.1 Utgångspunkter för missbrukarvården

Förutsättningarna för vården av alkohol- och narkotikamissbrukare har förändrats till följd av socialtjänstlagen (1980:620). I lagen stadgas en uttrycklig skyldighet för socialnämnden att arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Socialtjänstens insatser för att bekämpa missbruk förutsätts bli en viktig del av verksamheten.

Antalet personer som är i behov av vårdinsatser på grund av sin alkoholkonsumtion är mycket svårt att uppskatta. De personer som registreras som alkoholmissbrukare inom vårdsystemets olika delar utgör bara en mindre del av alla med missbruksproblem. Gruppen alkoholmissbrukare är inte någon homogen grupp. Behovet av vårdinsatser varierar i mycket stor utsträckning. En del kräver omfattande behandlingsinsatser från olika typer av behandlingsenheter. Andra behöver hjälp enbart från sjukvårdens sida, åter andra enbart med sin sociala situation och med arbetsvårdande insatser. Missbrukets karaktär och bakgrund kan skilja sig mellan kvinnor och män. Detta måste beaktas i de behandlingsprogram som utvecklas.

Gruppen narkotikamissbrukare är en mer homogen grupp när det gäller behovet av vårdinsatser. För att en narkotikamissbrukare skall kunna förändra sin situation krävs i de flesta fall omfattande behandlings- och rehabiliteringsinsatser. Dessa resurser måste organiseras som en sammanhållen vårdkedja omfattande uppsökande verksamhet, öppen och sluten vård samt eftervård.

Jag har i början av mitt anförande redogjort för de vård- och rehabiliteringsresurser som utvecklats för vården av alkohol- och narkotikamissbrukare. Resurserna är omfattande. För att få ett effektivare utnyttjande av samhällets samlade vårdresurser krävs omfattande samordningsinsatser. Huvudmannaskapsreformen som träder i kraft den 1 januari 1983 kommer att få en avgörande betydelse för en sådan samordning. Genom den

vårdresursplanering som huvudmännen genomfört i varje län har förutsättningar skapats för en samlad vårdinsats inom missbrukarvården. Vidare bör resultaten av de samverkansprojekt som efter SAMO:s förslag nu genomförs, tillsammans med andra försöksverksamheter kring samverkan mellan vårdenheter som socialstyrelsen och olika huvudmän genomför, kunna ligga till grund för hur ett praktiskt samarbete skall kunna komma till stånd i framtiden.

2.4.2 Utveckling av vård enligt LVM

Den 1 januari 1982 trädde lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, i kraft. Vård enligt LVM skall enligt huvudregeln ges på ett kommunalt eller landstingskommunalt hem för vård eller boende enligt 11 § LVM. Enligt övergångsreglerna till LVM får vård enligt lagen ges på de allmänna vårdanstalterna för alkoholmissbrukare under övergångsåret 1982, dvs. fram till de kommunala huvudmännens övertagande den 1 januari 1983. LVM:s ikraftträdande innebär att de institutioner som är inriktade på vården av vuxna narkotikamissbrukare nu också i vissa fall skall kunna vårda missbrukare utan deras samtycke.

SAMO föreslår att särskilda medel anvisas till projekt för utveckling av vård enligt den nya lagstiftningen.

Under innevarande budgetår genomför socialstyrelsen utbildning vid statens vårdanstalt Runnagården för att förbereda personalen för vård av narkotikamissbrukare med stöd av LVM. Utbildningen sker i form av handledning av samtlig personal två dagar per vecka. Dessutom kommer delar av personalen att auskultera vid olika behandlingshem för narkotikamissbrukare. Liknande utbildningsinsatser planeras även för personalen vid Venngarns vårdavdelning Hornö.

Jag delar SAMO:s uppfattning att vård enligt LVM ställer nya krav på vissa vårdenheter inom missbrukarvården. Bl.a. krävs utbildnings- och utvecklingsinsatser för att så långt det är möjligt åstadkomma så goda förutsättningar som möjligt för den nya lagens tillämpning. Jag föreslår därför att särskilda medel anvisas för utvecklingsprojekt som kan genomföras vid berörda behandlingsenheter. Projektverksamheten bör syfta till att personalen vid enheterna genom utbildningsinsatser eller praktisk försöksverksamhet får bättre kunskap bl.a. om motivationsskapande arbete.

För ändamålet beräknas 1,8 milj. kr. Medlen bör ställas till socialstyrelsens förfogande under nästkommande budgetår under ett särskilt reservationsanslag. Huvudmännen kan härvid söka bidrag för utvecklingsprojekt, som bör genomföras snarast möjligt efter den 1 juli 1982.

2.4.3 Tidiga vårdinsatser

Tidiga insatser mot alkohol- och narkotikamissbruket är en av de mer centrala frågorna för att kunna reducera de skador som alkoholen och narkotikan vållar. Ju tidigare hjälpen kan ges till de människor som är på väg in i missbruk desto större är förutsättningarna för ett bra resultat.

Detta gäller också de direkta vårdinsatserna såväl inom hälso- och sjukvården som inom socialtjänsten. Huvudmännen måste därför inrikta metodutvecklingsarbetet på att både tidigt upptäcka personer med problem med alkohol och andra beroendeframkallande medel och utforma vården så att hjälp kan ges i tidiga skeden. Socialstyrelsen och huvudmännen bedriver redan nu ett omfattande utvecklingsarbete i detta avseende.

Öppenvården inom den sociala sektorn spelar en viktig roll för att tidigt kunna ge stöd. Personalen vid olika enheter, inte minst personalen vid alkoholpolikliniker, ungdomsmottagningar och vårdcentraler för narkotikamissbrukare har en central funktion i detta arbete.

Socialstyrelsen har bedrivit försöksverksamhet med sex nytillkomna alkoholpolikliniker. Öppenvårdsverksamheten vid vårdcentralerna för narkotikamissbrukare har varit modell för dessa enheters verksamhet. De sex alkoholpoliklinikerna har också erhållit statsbidrag enligt de regler som gäller för vårdcentraler för narkotikamissbrukare.

Försöksverksamheten utvärderas av socialstyrelsen. Utvärderingen som presenteras inom kort bör ligga till grund för en utveckling av den öppna missbrukarvården så att den bättre kan nå människor på väg in i missbruk.

SAMO föreslår vidare att länsvisa konferenser genomförs för att berörda personalgrupper inom öppenvården skall få möjlighet att ta del av och diskutera aktuella erfarenheter av tidig hjälp. Jag har i årets budgetproposition i avsnittet Alkoholpolitik och missbrukarvård under anslaget J 7 Utbildning och samverkan inom missbrukarvården beräknat medelsbehovet till 1,1 milj. kr. Av dessa medel bör 600 000 kr. användas för nämnda konferenser.

2.4.4 Eftervård

För att vården skall ge bestående resultat måste en missbrukare efter genomgången behandling få meningsfull sysselsättning och hjälp till ett fungerande socialt liv. F.d. missbrukare som lämnat en behandlingsenhet kräver i de flesta fall olika former av stödinsatser. SAMO konstaterar i sin slutrapport att eftervården har stora brister eller saknas helt. Behovet av en långsam utslussning från vårdenheterna där klienten successivt får ta allt större ansvar för sin situation tillgodoses sällan. En meningsfull eftervård

ställer främst krav på en väl fungerande samordning av flera organ och deras insatser.

Den öppna missbrukarvården har i princip haft ansvaret för att även slutfasen av vården fullföljs. Öppenvården utgör vårdbasen i behandlingskedjan.

Socialstyrelsen har under senare år uppmärksammat eftervårdens roll och har därför gett bidrag till några försöksprojekt med eftervård. Under år 1980 påbörjades en genomgång av olika modeller för eftervård som försöksvis eller i reguljära former prövats i anslutning till institutionsvård för missbrukare. Erfarenheterna från några av modellerna har prövats och kommer inom kort att redovisas av socialstyrelsen i en särskild rapport.

Som jag tidigare anfört har en särskild arbetsgrupp under arbetsvårdsdelegationen på arbetsmarknadsstyrelsen presenterat en rapport – Problem på vägen från missbruk till jobb. I rapporten föreslås olika åtgärder för att förbättra missbrukarnas arbetsmarknadssituation. Chefen för arbetsmarknadsdepartementet kommer senare denna dag att behandla arbetsgruppens rapport och lägga fram förslag på området.

SAMO anser att ökad uppmärksamhet måste riktas mot eftervårdande insatser. Socialstyrelsens hittillsvarande arbete med denna fråga bör ge vägledning för det fortsatta arbetet. Jag delar SAMO:s uppfattning att det finns behov av ett utvecklingsarbete för att effektivisera eftervården.

Jag har i årets budgetproposition i avsnittet Alkoholpolitik och missbrukarvård under anslaget J 6 Bidrag till alkoholpolikliniker och vårdcentraler m.m. beräknat ett engångsanslag på 1 milj. kr. för detta ändamål. Medlen bör fördelas till olika försöksverksamheter som utgår från den problembeskrivning som återfinns i SAMO:s slutrapport. Den ovan angivna rapporten från arbetsmarknadsstyrelsen bör också beaktas vid utformningen av projekten.

Enskilda initiativ och frivilliga organisationer har en viktig funktion inom missbrukarvården. Ett utvecklat samarbete sker också med samhällets vårdorgan. Organisationerna kompletterar samhällets åtgärder i okonventionella former och bidrar till att engagera enskilda människor i arbete för missbrukarna. Ett antal föreningar har bildats med arbetet speciellt inriktat på alkohol- och narkotikamissbrukare. Andra har sitt arbete inriktat på hela missbruksproblematiken. Hos vissa organisationer ingår arbetet för missbrukare i en mera omfattande allmän verksamhet. Organisationernas insatser är ett värdefullt komplement till samhällets åtgärder, inte minst under eftervårdstiden, när behovet av medmänskliga relationer utanför missbrukarkretsen är särskilt stor.

Från femte huvudtitelns anslag J 8 Bidrag till organisationer m.m. utgår bidrag till bl.a. sammanslutningar för stöd och hjälp åt alkohol- och läkemedelsmissbrukare m.m., till kommuner samt till organisationer som ägnar sig åt rehabilitering av alkohol- eller narkotikamissbrukare. Bidragen kan utgå för såväl pågående verksamhet som försök med nya vård- och behandlingsformer.

De frivilliga organisationerna får ett omfattande statligt stöd för sina insatser inom missbrukarvården. I årets budgetproposition (prop. 1981/82:100 bil. 8, p. J 8) har jag beräknat sammanlagt 13 475 000 kr. under detta anslag.

2.4.5 Familjevård för missbrukare

Familjevårdsutredningens förslag syftar till att förstärka familjevården genom att särskilda familjevårdsenheter inrättas för att stödja familjehemmen. En familjevårdsenhet skall enligt utredningens förslag bestå av en grupp familjehem (5–15 familjer). För att familjerna skall kunna träffas regelbundet bör de bo relativt nära varandra och helst inom samma län. På gemensamma träffar skall de kunna utbyta erfarenheter och diskutera gemensamma problem.

Utredningen föreslår att varje familjevårdsenhet – varje grupp av familjer – skall ha minst en handledare, en familjevårdskonsulent. Varje familjevårdsenhet bör ha en styrelse. I styrelsen skall representanter för värdfamiljerna, frivilliga organisationer och de myndigheter som anlitar familjehemmen ingå. Styrelsen som bl.a. skall svara för verksamhetens allmänna inriktning skulle genom sin sammansättning också garantera en förankring i samhällslivet.

För att stimulera bildandet av familjevårdsenheter föreslår utredningen att de skall vara berättigade till statsbidrag. Bidrag skall kunna utgå med upp till 75 procent av enheternas kostnader. En av förutsättningarna för att bidrag skall kunna utgå, bör enligt utredningen vara att minst en familjevårdskonsulent är stationerad i samma region som familjehemmen och att en styrelse inrättas för varje enhet.

Nästan alla remissinstanser är i princip positiva till huvuddragen i utredningens förslag att inrätta familjevårdsenheter. Samtidigt har emellertid många remissinstanser invändningar mot vissa delar i förslaget. Det föreligger t. ex. en viss tveksamhet inför utredningens förslag att varje familjevårdsenhet bör ha en styrelse. Socialstyrelsen menar att en styrelse riskerar att ta relativt stora administrativa resurser i anspråk. Det kan också inverka hämmande på det enskilda engagemanget. Enligt kriminalvårdsstyrelsen är det inte meningsfullt att alltid knyta en särskild styrelse till verksamheten. Flera remissinstanser har också påpekat att erfarenheterna av familjevård i den form utredningen föreslår är begränsade.

Förslaget om statsbidragets utformning och finansiering kritiserar av en rad remissinstanser. Kommunförbundet påpekar t.ex. "att i ett läge där kommunernas ekonomi redan är hårt ansträngd och där staten i andra sammanhang utfärdar direktiv om starka begränsningar av den kommunala volymutvecklingen har kommunerna inte möjlighet att finansiera den kvalitetsförbättring som föreslås i utredningen". En del remissinstanser, bl. a. socialstyrelsen, pekar på att utredningens förslag kan medföra en icke

önskvärd likriktning inom familjevården. Statsbidraget bör enligt socialstyrelsen utformas så att det inte utesluter stöd även för andra former av familjevård. En sammanställning av remissyttrandena över familjevårdsutredningens betänkande bör fogas som underbilaga 1:6 till detta protokoll.

Enligt 22 § socialtjänstlagen skall socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna kan tas emot i bl.a. familjehem. Med familjehem avses enligt 35 § socialtjänstförordningen ett enskilt hem som tar emot, förutom barn, även vuxna för vård och omvårdnad. I förarbetena till socialtjänstlagen (prop. 1979/80:1) framhölls att vård i familjehem förutsågs kunna bli en alltmer betydelsefull resurs inom vården av främst de vuxna missbrukarna. Den verksamhet som familjevårdsutredningen har rekommenderat, överensstämmer väl med socialtjänstlagstiftningens intentioner.

Erfarenheterna av familjevård för vuxna missbrukare har hittills varit positiva. Vårdformen ger en möjlighet för missbrukaren att komma in i ett normalt vardagsliv. En av grundtankarna i familjevården är att värdfamiljen fungerar som ett föredöme för gästen. Värdfamiljens liv fungerar som ett exempel för gästen på ett annat och bättre liv än det han tidigare levde. Familjevården kan därigenom ge missbrukaren något som andra vårdformer har svårt att ge. Familjevård ger samhället en möjlighet att lösa vård- och behandlingsuppgifter genom att ta tillvara enskilda människors intresse och engagemang. Familjens engagemang är dock inte alltid tillräckligt för att hjälpa missbrukaren.

Samhället måste också ta sitt ansvar genom att bistå värdfamiljen. Stödet till familjehemmet måste ges i sådana former och på sådana villkor att både familjens självständighet och dess engagemang bevaras. Liksom utredningen anser jag att familjevård inte bör bli en form av yrkesmässig vård. Familjevård bör inte helt ersätta annat yrkesarbete.

Jag anser i likhet med utredningen och remissinstanserna att det är angeläget att familjehemmen nu får ett utbyggt stöd för sin verksamhet, i enlighet med de allmänna principer som utredningsförslaget utgår från. Jag är dock inte nu beredd att förorda någon i detalj utformad generell lösning för hur familjevården för missbrukare skall organiseras. Familjevårdsutredningens modell bör dock tas tillvara och vidareutvecklas.

Jag har i det föregående föreslagit att medel anvisas för utvecklingsprojekt avseende LVM-vård under ett särskilt reservationsanslag. Jag förordar att ytterligare 5,2 milj. kr. avsätts under detta anslag för utvecklingsarbete under en tvåårsperiod med start den 1 januari 1983 kring projekt med vård i familjehem (familjevård) för vuxna alkohol- och narkotikamissbrukare. Dessa medel bör i huvudsak användas till familjevård för vuxna narkotikamissbrukare. Även projekt med både alkohol- och narkotikamissbrukare bör dock kunna erhålla anslag.

Projektanslag bör kunna utgå till såväl befintliga som nystartade familjevårdsprojekt. Vid prövning av frågan om utvecklingsbidrag bör särskild

hänsyn tas till förslag om konsulentförstärkt familjevård. Detsamma gäller projekt som inrymmer möjligheter till ökad kontakt mellan familjehemmen.

Det föreslagna utvecklingsanslaget ökar budgetmässigt utgifterna för budgetåret 1982/83. De faktiska utbetalningarna kommer emellertid att ske successivt under kalenderåren 1983 och 1984. För att ge ekonomiskt utrymme åt utvecklingsbidraget förordar jag att det hittillsvarande statsbidraget om 50 kronor per vård dag upphör fr.o.m. den 1 januari 1983. Det för detta ändamål i budgetförslaget för budgetåret 1982/83 upptagna anslaget på 2,6 milj. kr. erfordras dock för att täcka kostnaderna för bidragsåret 1982 med hänsyn till att bidraget utbetalas kalenderårsvis i efterskott. Det nuvarande statsbidraget för familjevård för narkotikamissbrukare som inrättades år 1973 har haft begränsad betydelse när det gäller att kvalitativt utveckla familjevården. Flera remissinstanser har ansett att ett slopande av bidraget till förmån för det av utredningen föreslagna statsbidraget skulle medföra en kostnadsökning för kommunerna. För egen del vill jag anföra följande. En stor del av de mer långvariga placeringarna i familjevård sker redan i dag genom anknytning till något familjevårdsprojekt. Endast sju kommuner har under år 1980 fått bidrag för familjevård med mer än 50 000 kr. Övriga kommuner har endast fått smärre bidrag. Om statsbidragen förändras har de kommuner, som bedriver en omfattande familjevård för vuxna missbrukare, goda möjligheter att få del av utvecklingsbidraget. Mindre kommuner som vill använda familjevård kan genom samarbete med något familjevårdsprojekt indirekt få del av bidraget. De kostnadsökningar för enskilda kommuner, som kan uppkomma genom den föreslagna förändringen av statsbidragen blir därför för de flesta kommuner små. En höjd ambitionsnivå, genom längre vårdtider och bättre planering av vårdinsatsen kan visserligen på kort sikt medföra höjda kostnader för kommunerna. En förbättrad vård bör å andra sidan medföra att behovet av institutionsvård samt andra och kanske dyrare insatser från kommunen minskar.

Projektanslaget bör administreras av socialstyrelsen. Styrelsen bör också fortlöpande följa och dokumentera de erfarenheter som kan tillvaratas i projekten. Jag vill – i likhet med utredningen – betona vikten av forskning rörande familjevården. Jag återkommer till detta i det följande.

Familjevårdsutredningen tar även upp försäkrings- och ansvarsfrågor. Jag delar utredningens uppfattning att det är viktigt att ge familjehemmen ett skydd för ekonomiska skador som de kan råka ut för genom sitt vårdåtagande. Gästen kan t.ex. – av vårdslöshet eller med uppsåt – orsaka skada på värdfamiljens egendom, hos grannar eller andra personer som värdfamiljen har kontakt med. Jag anser – i likhet med utredningen – att en förutsättning för att familjevården skall kunna vidareutvecklas är att ansvarsfrågorna får en tillfredsställande lösning. Principiellt delar jag utredningens uppfattning att huvudmannen för vården bör ta de ekonomiska

risker som familjehemmet inte kan skydda sig emot genom försäkringar vilka normalt sett ingår i ett hushåll, t.ex. hemförsäkring och olycksfallsförsäkring.

Familjevårdsutredningen har vidare pekat på att det finns vissa frågor av arbetsrättslig art för familjevården där rättsläget inte är klarlagt. Utredningen har mot den bakgrunden föreslagit regeringen att överväga en översyn av bl.a. familjevårdarnas arbetsrättsliga ställning. Flera remissinstanser, bl.a. arbetarskyddsstyrelsen, tillstyrker förslaget. Efter samråd med chefen för arbetsmarknadsdepartementet vill jag framhålla följande. De frågor som avses i betänkandet rör i allt väsentligt arbetstagarbegreppet. Detta begrepp är inte närmare definierat i nu gällande lagstiftning, utan det har överlåtits åt rättstillämpningen att med stöd av motivuttalanden (jfr. t.ex. prop. 1975/76:105: bil. 1, s. 324 och SOU 1975:1 s. 691 ff) bestämma begreppets närmare innebörd och därav bl.a. dra gränsen mot uppdragstagarbegreppet. Frågan om fosterföräldrars rätt till semesterersättning är för övrigt föremål för prövning i arbetsdomstolen. Mot denna bakgrund finner jag ingen anledning att föreslå några särskilda åtgärder i denna fråga. Regeringen kommer emellertid att följa utvecklingen på området.

Familjevårdsutredningen anser att en fördjupad diskussion om familjevårdens möjligheter och begränsningar vid vård av missbrukare är önskvärd. För att stimulera en sådan diskussion bör regionala eller lokala kontaktkonferenser anordnas av socialstyrelsen, menar utredningen.

Under den tid familjevårdsutredningen arbetade bildades på enskilt initiativ en samarbetskommitté för familjevård. Denna består av representanter för befintliga familjevårdsenheter och organisationer med intresse för familjevård. Samarbetskommittén avser bl.a. att arbeta för bildandet av nya enheter. Kommittén kommer vidare att stödja de familjevårdsenheter som är organiserade i förenings- eller stiftelseform, och i övrigt bevaka familjehemmens intressen i olika frågor. Familjevårdsutredningen föreslår att samarbetskommittén för familjevård får ekonomiskt stöd till sin verksamhet.

Familjevårdsutredningen anser vidare att samarbetskommittén för familjevård är lämpad för att i samarbete med bl. a. socialstyrelsen organisera sammankomster mellan företrädare för olika familjevårdsprojekt. Sådana sammankomster har ägt rum under ett antal år.

Erfarenheterna hittills är positiva och bör utgöra underlag för utbildning av familjevårdskonsulenter. Utredningen föreslår att socialstyrelsen får disponera medel för överläggningar mellan familjevårdsprojekt samt för utbildning av konsulenter.

Jag instämmer i utredningens uppfattning att familjevården på olika sätt bör stimuleras och stödjas samt att en fördjupad diskussion om familjevårdens möjligheter och begränsningar är önskvärd. Socialstyrelsen bör i detta syfte anordna olika typer av sammankomster för familjehemmen och andra berörda. Familjevårdskonsulenternas behov bör särskilt beaktas i detta

sammanhang. Verksamheten bör kunna finansieras inom socialstyrelsens befintliga anslag för kurs- och konferensverksamhet inom nykterhets- och narkomanvården.

Min uppfattning är också att samarbetskommittén för familjevård kan utgöra en värdefull tillgång i arbetet med att utveckla familjevården. Ett visst ekonomiskt stöd till kommittén för insatser med detta syfte bör därför kunna anvisas inom ramen för det föreslagna utvecklingsanslaget.

2.5 Forskningsfrågor

2.5.1 Alkohol- och narkotikaforskningens inriktning

I det föregående har en redogörelse lämnats för alkohol- och narkotikaforskningens utveckling samt dess nuvarande organisation, inriktning och finansiering. Av redogörelsen framgår att alkoholforskningen, alltsedan den växte fram vid 1940-talets mitt, har haft sin tyngdpunkt förlagd till den medicinska sidan. Den samhällsvetenskapligt betonade alkoholforskningen har utvecklats först det senaste decenniet. Fortfarande har dock den medicinska forskningen inom alkoholområdet en stark dominans över den samhällsvetenskapligt inriktade alkoholforskningen. Inrättandet av de tre professurerna för sociologisk alkoholforskning, vårdforskning och psykologisk alkoholforskning är en klar förstärkning av den samhällsvetenskapliga alkoholforskningen som sannolikt kommer att medföra en bättre balans mellan de båda områdena.

Uppbyggnaden av narkotikaforskningen inleddes i blygsam skala under 1960-talet. Den visar en något annan bild vad gäller tyngdpunkten än den som varit rådande för alkoholforskningen. Inom narkotikaforskningen har såväl myndigheternas som forskarnas intresse i högre grad varit inriktat på samhällsvetenskapliga studier, bl.a. omfattande undersökningar av förekomst av bruk och missbruk av olika droger samt behandlingsforskning.

Behandlingsforskningen utgör ett av de forskningsområden som har prioriterats särskilt genom förslag i propositionen 1977/78:105 om åtgärder mot narkotikamissbruket. Initiativgruppen för narkomanvårdsforskning har som tidigare nämnts lämnat förslag till åtgärder inom detta område. Det planeringsarbete och de provundersökningar som genomförts inom ramen för initiativgruppen i en av gruppen tillsatt arbetsgrupp har utmynnat i en plan för ett omfattande forskningsprojekt. Syftet med projektet är att få kunskaper, som är direkt användbara i det praktiska behandlingsarbetet och för den övergripande planeringen av narkomanvården. Det nu aktuella projektet kommer att omfatta ett stort antal vård- och behandlingsenheter.

Den ansökan om forskningsmedel som har lämnats in för detta projekt bereds f.n. i delegationen för social forskning (DSF). Delegationen har

samtidigt att behandla ytterligare ca 25 projektansökningar inom alkohol- och narkotikaområdet av vilka flera avser behandlingsforskning. Vidare har kriminalvårdsstyrelsen aviserat att det finns behov av forskning med avseende på missbruksproblemen hos kriminalvårdens klienter. Chefen för justitiedepartementet kommer senare i dag att ta upp denna fråga.

Behandlingsforskningen bör enligt min mening på sikt omfatta missbruksområdet ur flera olika aspekter. Exempelvis bör problemen att så tidigt som möjligt kunna ge missbrukare stöd och hjälp uppmärksammas även från forskningens sida. Olika delar av vårdsystemet, liksom samverkansproblem, måste härvid bli föremål för värdering genom vetenskapliga studier. På detta sätt kan huvudmännen och andra berörda få bättre underlag för beslut om en vidareutveckling av vård och behandling. Behovet av metodutveckling har jag nyss nämnt i samband med genomgången av missbrukarvården. Förslagen om att socialstyrelsen får disponera medel för att vården av missbrukare enligt LVM skall kunna utvecklas samt för en utveckling av eftervården berör detta metodutvecklingsarbete. Jag vill i detta sammanhang också erinra om familjevårdsutredningens förslag till forskningsinsatser inom familjevårdens område. Även dessa förslag bör uppmärksammas i den framtida behandlingsforskningen.

Överförbrukningen av sömnmedel och lugnande medel har som tidigare nämnts uppmärksamats i det nordiska samarbetet inom drogforskningen. De initiativ som har tagits inom Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD) i fråga om psykofarmakaforskningen bör enligt min mening följas upp på nationell nivå. Denna forskning bör ges särskild uppmärksamhet inom den framtida missbruksforskningen.

Ett annat forskningsområde som bör utvecklas är olika frågeställningar kring alkoholpolitiska restriktioner. Den svenska forskningen har i jämförelse med flera andra länder i förhållandevis liten utsträckning ägnat sig åt detta. SAMO har betonat vikten av att en ökad uppmärksamhet fästs vid mera långsiktig forskning som gäller svensk alkoholpolitik. Jag delar SAMO:s uppfattning.

Regeringen har nyligen beslutat att för riksdagen lägga fram en samlad forskningsproposition. Denna proposition innehåller bl.a. övergripande innehållsmässiga prioriteringar av forskningsområden för den närmaste femårsperioden. Forskningen inom social- och hälsovårdsområdet är ett av de högst prioriterade områdena i nämnda proposition. Missbruksforskningen i stort utgör en av tyngdpunkterna inom detta område. I propositionen tas också upp frågan om det framtida ansvaret för initiering av och stöd till missbruksforskning.

2.5.2 Kartläggningar av drogutvecklingen

SAMO har i sin slutrapport tagit upp frågan om kunskapsunderlaget när det gäller alkoholkonsumtionen och alkoholskadorna. Av SAMO:s redovis-

ning framgår att det finns luckor i detta kunskapsunderlag.

Konsumtionen av alkoholdrycker belyses vanligtvis med uppgifter om den registrerade konsumtionen, dvs. försäljningen av alkoholdrycker. Om konsumtionen av hemtillverkat vin, hembrända spritdrycker, turistsprit osv. finns det bara sporadiska data. De data som finns är därtill mycket osäkra. I likhet med SAMO anser jag att det behövs en metodutveckling kring studier som kan ge tillförlitliga data om förändringar av den icke-registrerade konsumtionen.

När det gäller konsumtionsvanorna finns relativt omfattande data om vissa ungdomsgrupper. SAMO framhåller att de undersökningar som har genomförts inom skolan och bland värnpliktsinskrivna har stort värde, inte minst genom att de ger en belysning av utvecklingen över en längre tidsperiod. Enligt SAMO:s mening är dock bristen på kunskaper om alkohol- och narkotikavanorna i den vuxna befolkningen påtaglig. SAMO anser att studier som belyser förändringar bland vuxna därför också bör påbörjas i mer återkommande form. Med hänsyn till behovet av beslutsunderlag för insatser av förebyggande slag påpekar SAMO att undersökningar i ungdomsgrupperna dock bör prioriteras.

En viktig faktor för alkoholpolitiska ställningstaganden är konsumtionens fördelning i befolkningen. Många undersökningar har under årens lopp visat att en liten andel av befolkningen konsumerar en förhållandevis stor andel av alkoholdryckerna. Konsumtionsförändringar i den gruppen är svåra att studera genom traditionella intervju- och enkätundersökningar. Enligt SAMO:s mening bör därför särskild vikt fästas vid metodutveckling kring dessa frågor. SAMO anser också att forskningsprojekt om alkoholkonsumtionens roll för vårdbehov och andra följdverkningar bör påbörjas inom olika samhällssektorer.

SAMO anger i sin rapport flera orsaker till att det inom alkoholområdet saknas viktiga data om konsumtions- och skadeutvecklingen. En av orsakerna är att arbetet med att studera dessa frågor bedrivs på många olika håll. Särskilt framträdande är denna uppsplittring när det gäller enkät- och intervjuundersökningar. Dessa genomförs av flera institut och med många olika uppdragsgivare.

Enligt SAMO:s mening bör ansvaret för att mer övergripande följa konsumtions- och skadeutvecklingen samlas hos ett organ. På det sättet kan olika undersökningar genomföras med en mer planerad strategi än vad som nu är fallet. SAMO anser att det organ som får det samlade ansvaret bör disponera de statliga medel som står till förfogande för kartläggningar av utvecklingen. Organet bör härvid kunna ge uppdrag till de undersökningsinstitut eller forskningscentra som man anser har de bästa förutsättningarna att genomföra angelägna projekt. Organet bör också samarbeta med forskningen så att skilda slag av metodutvecklingsarbete kan äga rum.

Jag delar SAMO:s uppfattning om att det i flera olika avseenden behövs en metodutveckling för att kunskapsunderlaget om alkoholkonsumtionen och

alkoholskadorna skall kunna förbättras. Jag anser också att det behövs en bättre samordning i arbetet med dessa frågor. Det arbete som nu utförs av utredningen om narkotikamissbrukets omfattning (UNO) berör till stor del de frågor som SAMO har tagit upp. I likhet med SAMO anser jag att alkohol- och narkotikafrågorna bör behandlas integrerat när det gäller att följa utvecklingen inom drogområdet. När UNO har lämnat sin slutrapport bör dessa frågor beredas ytterligare inom regeringskansliet med sikte på ett ställningstagande i anslutning till nästa års budgetproposition. Med tanke på att det i stor utsträckning är samma myndigheter och organ som sysslar både med kunskapsfrågor och med information inom drogområdet bör arbetet kunna genomföras i anslutning till den ytterligare beredning som har föreslagits bör ske när det gäller informationsfrågorna. Dessa frågor bör även beaktas i den långsiktiga sektoriella forskningsplanering som förutsätts i den nyss nämnda forskningspolitiska propositionen.

2.5.3 Förmedling av forskningsresultat

Behovet av att förmedla den kunskap som kommer fram genom forskning och statistikinsamling är stort. Resultat från forskningsprojekt utnyttjas inte alltid i planerings- och utvecklingsarbete inom administrationen i den grad som är önskvärd och borde vara möjlig. Orsakerna till detta kan vara flera. Resultatredovisningen från olika projekt är ofta utformad så att den inte förstås av andra än en snäv grupp forskare inom det aktuella området.

Den kunskap som forskningen ger behöver nå flera olika grupper av avnämare. En avnämargrupp är forskarna själva. En annan är administratörer och beslutsfattare på olika nivåer. En tredje grupp utgör olika personalkategorier på fältet, en fjärde opinionsbildare, osv. Dessa olika avnämargrupper ställer skilda krav på förmedlingen av kunskap. Ibland krävs detaljerade beskrivningar av teoretiska utgångspunkter och metodval för ett forskningsprojekt. I ett annat sammanhang behövs kanske bara en enkel information om t.ex. försäljningsutvecklingen för alkoholdrycker.

Behovet av att snabbt få överblick över vilka forskningsprojekt som genomförts eller pågår har kunnat tillgodoses inom missbrukarvården genom försöksverksamheten vid Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) med en särskild dokumentationscentral. Jag delar SAMO:s uppfattning att en central verksamhet med systematisk insamling av rapporter och artiklar från forskningen är en bra utgångspunkt för att sprida kunskap till olika avnämargrupper. Den dokumentationscentral som nu finns vid CAN bör permanentas och få en central roll när det gäller dokumentation av alkohol- och narkotikaforskning. Medelsbehovet för denna verksamhet för nästa budgetår redovisas i det följande av statsrådet Tillander.

Vid sidan av de behov som en dokumentationscentral för forskning kan

tillgodose finns behov av fylligare sammanfattningar av resultaten av aktuella forskningsprojekt. Andra behov som behöver tillgodoses är sammanställningar av den samlade kunskap som finns inom ett begränsat område. Översikter av detta slag har stor betydelse för myndigheter, beslutsfattare på olika nivåer och fackfolk. De kan också utnyttjas som hjälpmedel i undervisningen och som basmaterial i samband med opinionsbildande informationsverksamhet.

SAMO nämner i sin rapport att forskningen kring alkoholpolitiska restriktioner och kunskapen om alkoholkonsumtionen och dess skadeverkningar är särskilt viktiga som underlag för alkoholpolitiska beslut. SAMO föreslår därför att en årlig rapport ges ut med en översiktlig kvalificerad bedömning av drogsituationen och rådande kunskapsläge grundad på en kritisk granskning av de data som finns tillgängliga. Ansvaret för en sådan årlig rapport bör enligt SAMO:s mening ligga på samma organ som SAMO föreslår bör få samordningsansvaret för studier av utvecklingen på drogområdet. Jag delar i princip SAMO:s uppfattning i dessa avseenden. Den närmare organisatoriska utformningen får tas upp i samband med den ytterligare beredning av dessa frågor som jag nyss nämnt bör ske inom regeringskansliet.

2.6 Internationella insatser för att bekämpa narkotikamissbruket

Narkotikasituationen i världen är mycket allvarlig. Den har försämrats fortgående trots de insatser som vidtagits. Narkotikamissbruket har blivit ett allt större hot mot den sociala och ekonomiska välfärden. I Europa har ett växande missbruk av heroin, kokain, cannabis och psykotropa ämnen kunnat konstateras. Den illegala opiumproduktionen har ökat i världen. De senaste årens rekordskördar i Fjärran Östern har lett till att försäljningen av heroin därifrån på nytt ökar. I Sydamerika är produktionen av kokain mycket omfattande. Missbruket ökar kraftigt i nord- och mellanamerika och i västeuropa. Missbruket av barbiturater, amfetamin och andra centralstimulerande medel fortsätter att stiga. Cannabis är det narkotiska medel som har den största spridningen i världen.

Narkotikaproblemet är ett globalt problem. Ett intensifierat internationellt samarbete utgör ett centralt inslag i kampen mot narkotikamissbruket. I det följande anger jag hur Sverige kan medverka härtill.

Vi kan inte stå passiva inför vetskapen om att alltmer narkotika produceras i världen. Ett viktigt syfte med det internationella narkotikaarbetet måste vara att förmå de länder som nu inte vidtar tillräckliga åtgärder inom narkotikaområdet att stärka sina insatser. Det gäller både länder som producerar narkotika och som har ett omfattande missbruk.

Produktionen av narkotika kan inte stoppas utan att en rad politiska, ekonomiska och sociala förhållanden i producentländerna genomgår omfat-

tande förändringar. Speciell uppmärksamhet bör ägnas åt de sociala och ekonomiska förhållandena i dessa länder. Detta är en viktig uppgift för FN:s generalförsamling. FN:s ekonomiska och sociala råd och andra FN-organ som är involverade i utvecklingsarbetet. Sverige bör medverka till att dessa problem uppmärksammas mer.

Producentländerna måste kunna påräkna bistånd från narkotikakontrollorganen, den internationella narkotikakontrollstyrelsen och FN:s narkotikadivision. Möjligheterna härtill begränsas för närvarande av de begränsade resurser som dessa organ har. Sverige bör även i fortsättningen verka för att dessa organ får tillräckliga resurser för att kunna bedriva sitt arbete på ett ändamålsenligt sätt.

Det är vidare av stor vikt att de mer utvecklade länderna aktivt stöder producentländerna i deras kamp mot den illegala hanteringen med narkotika. Detta kan ske genom bl.a. FN:s narkotikafond. Narkotikafondens verksamhet stämmer väl överens med andra utvecklingssträvanden i tredje världen. En integrerad landsbygdsutveckling är ofta en nödvändig förutsättning för att socioekonomiska förändringar skall kunna åstadkommas. Genom att förbättra de allmänna levnadsbetingelserna för den fattiga jordbruksbefolkningen i dessa länder skapas ett effektivt motvärn mot en fortsatt narkotikaproduktion. Fondens projekt har därför inneburit att denna befolkning fått sjukvård, utbildning och hjälp till en förbättrad social situation. Ett aktivt deltagande från de berörda människorna själva är betydelsefullt för att resultat skall kunna uppnås. Det är också nödvändigt att regeringarna i producentländerna engagerar sig i dessa insatser och genomför kraftfulla åtgärder mot illegal odling och tillverkning.

Genom sin inriktning på just opium har fonden visat att goda resultat kan åstadkommas med en landsbygdsutveckling som samtidigt slår mot narkotikan. Dessa erfarenheter och insikter bör tas till vara av enskilda länder och internationella finansieringsorgan. Det är nödvändigt att andra internationella utvecklingsorgan i fortsättningen ger ökad uppmärksamhet åt fondens insatser.

Sverige är ett av de länder som ger störst bidrag till FN-fonden. Regeringen har under åren 1977-80 anvisat sammanlagt 6 milj. kr. av biståndsmedel till narkotikafondens verksamhet. År 1981 gavs ett bidrag med 4 milj. kr. till projekt med alternativ odling i Laos, Pakistan och Thailand.

Sverige lämnar vidare ett icke specialdestinerat bidrag till fondens allmänna verksamhet. I årets budgetproposition (prop. 1981/82: Bilaga 8, L1) har jag för detta ändamål beräknat ett anslag till narkotikafonden på 291 000 kronor.

FN:s generalförsamling beslutade i december 1981 att anta ett strategi- och policyprogram mot narkotikamissbruket. Programmet kan bli en viktig bas för den gemensamma kampen mot narkotikamissbruket. Sverige har deltagit aktivt i utarbetandet av programmet. Sverige bör verka för att programmet genomförs.

Samarbetet inom Europa i kampen mot narkotikaproblemen har intensifierats under de senaste åren. Den s.k. Pompidougruppen har beslutat att genomföra ett aktionsprogram mot narkotikamissbruket. Programmet omfattar bl.a. insatser inom polisens, tullens och narkomanvårdens områden. Sverige bör verka för att samarbetet ytterligare fördjupas i Europa.

I Norden sker ett omfattande samarbete inom narkotikaområdet. Vid ett särskilt ministermöte i februari 1982, vilket tillkommit på svenskt initiativ, beslutade social-, hälso- och justitieministrarna att utvidga samarbetet inom narkotikaområdet. Samarbetet intensifieras för närvarande inom polisens och tullens områden samt när det gäller informations- och vårdfrågor. Särskilda insatser skall vidtas för att bekämpa cannabissmissbruket i Norden. Samarbetet inom Norden utgör en mycket viktig del av vårt internationella arbete inom detta område. En förstärkning av det nordiska samarbetet kring narkotikafrågorna är mycket betydelsefull.

Sverige har liksom Finland och Norge socialarbetare placerade i Köpenhamn. Socialarbetarnas uppgift är att finna och stödja de unga missbrukare från övriga Norden som söker sig dit. Genom kontakter med hemkommuner ansvarar socialarbetarna för hemresa och medverkar till att behandlings- och rehabiliteringsinsatser initieras. Behovet av denna typ av särskilda insatser är självfallet avhängigt av utvecklingen av narkotikasituationen i Köpenhamn vad gäller svenska ungdomar samt de insatser som görs av danska myndigheter. Jag ser de svenska socialarbetarnas arbete som ett väsentligt inslag i det nordiska samarbetet. De två socialarbetarna bör därför tills vidare fortsätta sin verksamhet och formellt vara kopplade till socialstyrelsen.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen dels föreslår riksdagen att

1. anta förslaget till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker.
2. godkänna vad jag anfört om lördagsstängning av systembutikerna.
3. godkänna vad jag anfört om bidrag till försöksverksamhet med familjevård för vuxna missbrukare.
4. till *Utveckling och försök med vissa vårdformer* för budgetåret 1982/83 under femte huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 7 000 000 kr.

dels bereder riksdagen tillfälle ta del av vad jag i det föregående har anfört om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket.

1 SAMMANFATTNING AV SAMO:S SLUTRAPPORT

1.1 Bakgrund

SAMO:s arbete

Våren 1980 tillsatte regeringen samordningsorganet för alkoholfrågor (SAMO). I SAMO ingår statssekreterarna i social-, justitie-, kommunikations-, budget-, utbildnings-, handels-, arbetsmarknads- och kommundepartementen samt cheferna för rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och generaltullstyrelsen. SAMO:s direktiv omfattar information om alkohol, restriktionsfrågor och andra förebyggande insatser samt vård av alkoholmissbrukare och vissa forskningsfrågor.

I december 1980 överlämnade SAMO rapporten (Ds S 1980:10) Om alkoholpolitiken. Den innehöll förslag till åtgärder för att påverka attityder och värderingar kring bruk av alkohol och andra droger. Den innehöll vidare förslag om vissa ytterligare begränsningar av alkoholens tillgänglighet samt förslag till insatser för att förbättra vården av alkoholmissbrukare. Förslagen har beaktats i budgetpropositionen för budgetåret 1981/82 samt i propositionen (prop 1980/81:179) om vissa åtgärder inom alkoholpolitiken. Under 1981 har SAMO fortsatt sitt arbete. SAMO har därvid behandlat de frågor som enligt direktiven skulle ses i ett längre tidsperspektiv. Dessa frågor griper över hela det alkoholpolitiska fältet.

I föreliggande rapport redovisas det fortsatta arbetet. Rapporten behandlar också de förslag som SAMO gav i den första rapporten och den aktuella situationen inom de områden som dessa förslag berör. Den innehåller dessutom diskussioner om delar av det alkoholpolitiska området, som inte berördes i den första rapporten, samt vissa förslag till ytterligare insatser.

Den aktuella situationen

Sedan andra världskriget har konsumtionen av alkohol oavbrutet ökat i hela den industrialiserade världen. Fram till 1970-talets mitt var ökningstakten i Sverige ungefär densamma som i andra industriländer. Den svenska konsumtionsökningen bestod främst av en konstant ökning av vinkonsumtionen och en ökning av ölkonsumtionen under 1960-talets senare hälft. Konsumtionen av spritdrycker ökade dock under denna tidsperiod i avsevärt mindre omfattning än i flertalet andra industriländer.

Den registrerade konsumtionen (försäljningen) av alkoholdrycker i landet ökade från 1950-talets slut fram till år 1976 från knappt 5 liter till 7,7 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre. Efter 1976 har dock försäljningen minskat mycket påtagligt, och 1980 var motsvarande siffra 6,75 liter. Minskningen mellan 1979 och 1980 består nästan uteslutande av en

minskning i försäljningen av spritdrycker. Försäljningsminskningen har fortsatt även under 1981. Första halvåret 1981 hade försäljningsvolymen minskat med 9,5 procent jämfört med första halvåret 1980. För spritdrycker var motsvarande minskning 15,4 procent. Systembolagets försäljningssiffror för tredje kvartalet 1981 visar minskningar av den registrerade konsumtionen i ungefär samma storleksordning som för första halvåret.

Vid sidan av den registrerade konsumtionen finns en icke-registrerad konsumtion av t.ex. hemtillverkat vin, hembrända spritdrycker och s.k. turistsprit. Det finns dock inga säkra uppgifter om den icke-registrerade konsumtionens storlek eller dess förändring.

Den minskande registrerade konsumtionen svarar mot de förbättrade förhållanden som resultaten från vissa intervju- och enkätundersökningar tyder på. Ett av de mest glädjande tecknen är de förbättringar som tycks ske bland ungdomar. Bl.a. visar de undersökningar som genomförs regelbundet i vissa ungdomsgrupper att konsumtionen har minskat de senaste 4-5 åren.

Resultat från flera undersökningar visar att alkoholen är en viktig faktor bakom problem i arbetslivet, olika typer av olyckor, kriminalitet, sjukdom, för tidig död osv. Många som arbetar inom sjukvården och andra sektorer hävdar att förhållandena är betydligt sämre nu än för ett antal år sedan. Det finns dock inga data som visar om antalet personer med alkoholproblem är större nu än tidigare. Däremot finns det uppgifter som talar för att alkoholskadorna, åtminstone de medicinska skadorna, har blivit alltmer svårartade. Både statistik från sjukvården och dödsorsaksstatistiken visar en sådan utveckling.

Det finns anledning att anta att den nu minskande konsumtionen, framför allt bland ungdomar, så småningom kan leda till en minskning av de medicinska skadeverkningarna. Det finns redan nu uppgifter som tyder på andra förbättringar av läget. Flera polisdistrikt har exempelvis meddelat att ordningsläget har förbättrats på senare tid. Vidare har antalet omhändertaganden av berusade minskat markant i de yngre åldersgrupperna. Dessa förbättringar kan antas vara följden av den minskande alkoholkonsumtionen.

1.2 Opinionsbildning och information

Information inom skolan

SAMO föreslog i sin första rapport en rad insatser för att informera om alkoholen och dess skadeverkningar. Förslagen berörde bl.a. skolan, militärtjänstgöringen samt mödra- och barnhälsovården.

Till följd av SAMO:s förslag om informationsinsatser inom skolan har de s.k. ANT (alkohol, narkotika, tobak) -kontaktpersonerna vid länskolnämnderna under budgetåret 1981/82 fått möjlighet att på halvtid arbeta med ANT-frågor inom undervisning och elevvård. I ANT-kontaktpersonernas arbete ingår att medverka till att olika aktiviteter som planeras för våren 1982

kan förverkligas på skolorna. Målsättningen är att dessa aktiviteter ska drivas vidare av skolorna själva och att drogfrågorna ska kunna integreras i skolornas kontinuerliga arbete.

Enligt SAMO:s mening kommer ANT-kontaktpersonerna att också i framtiden spela en mycket betydelsefull roll när det gäller att stödja och stimulera skolorna med dessa uppgifter. *SAMO anser att ANT-kontaktpersonerna även fortsättningsvis ska beredas möjlighet att bedriva sitt arbete på halvtid.*

Fördjupad opinionsbildning

Som en fortsättning på regeringens "Aktion mot alkoholfaran" bedrivs efter förslag av SAMO en fortsatt opinionsbildning från regeringens sida under budgetåret 1981/82. Arbetet bedrivs under namnet "Aktion mot droger" och leds av en särskild arbetsgrupp. Syftet med aktionen är bl.a. att försöka höja debutåldern för alkohol, stimulera till lokala aktioner mot droger, kritiskt granska orsakerna till droganvändning och satsa hårdare i kampen mot hasch och andra illegala droger.

"Aktion mot droger" har i dag ett väl utvecklat kontaktnät med företrädare för bl.a. skolan, socialvården, hälso- och sjukvården, polisen, ANT-kontaktpersoner, socialkonsulenter samt olika föreningar och organisationer. Då arbetsgruppen avslutar sin verksamhet sommaren 1982 är det enligt SAMO:s mening viktigt att dessa kontakter kan upprätthållas från centralt håll och att fortsatta lokala aktiviteter kan ges stimulans. *SAMO föreslår att socialstyrelsen, utöver övriga medel för information, tilldelas 1 milj. kr. för budgetåret 1982/83 för att initiera och samordna opinionsbildande insatser av de slag som nu pågår.* Styrelsen bör i detta arbete beakta det behov som finns av information om alkoholens och övriga drogers medicinska och andra skadeverkningar.

Radio och TV har en betydelsefull roll när det gäller opinionsbildning i alkohol- och narkotikafrågor. SAMO konstaterar, att programverksamheter såväl i ljudradion som i televisionen under de senaste åren vid flera tillfällen har belyst dessa frågor på ett sätt som står i god överensstämmelse med de alkoholpolitiska strävandena. SAMO har dock iakttagit att delar av programföretagens utbud är mindre tillfredsställande i detta avseende. Många program, ofta av underhållningskaraktär, innehåller alltjämt inslag som på olika sätt glorifierar användningen av beroendeframkallande medel. *SAMO framhåller vikten av att man inom programföretagen ägnar dessa frågor särskild uppmärksamhet och vidtar de åtgärder som kan visa sig erforderliga för att hela programverksamheten ska svara mot berättigade krav på varsamhet vid speglingen av bruket av alkohol och andra droger.*

Samordning av statliga informationsinsatser

Enligt direktiven ska SAMO skaffa sig en överblick över vad som görs och planeras inom informationsområdet och lägga fram förslag till sådana kompletterande eller förändrande insatser som kan framstå som angelägna. Riksrevisionsverket (RRV) har under 1981 genomfört en kartläggning av de statliga informationsinsatserna på alkoholområdet. I den rapport som RRV publicerat om detta arbete lämnas också vissa rekommendationer till förbättringar inom området.

RRV konstaterar i sin rapport att det inte finns något organ som har en samlad kunskap om vilket informationsmaterial som finns inom alkoholområdet. Någon samordning av informationsinsatserna har heller inte skett. Bristen på samordning inom dessa områden har enligt RRV lett till att någon enhetlig procedur för utvärdering av enskilda informationsprojekt inte tillämpas. De rekommendationer om åtgärder som RRV lämnar avser ett överförande av vissa anslag från utbildningsdepartementet till socialdepartementet, vissa förändringar av ansvaret för informationsinsatser och medelsfördelning hos berörda myndigheter och organ samt vissa regler för medelsfördelning.

SAMO delar de principiella uppfattningar som RRV redovisar i sin rapport. Det finns enligt SAMO:s mening behov av att se över ansvaret för både informationen och medelsfördelningen. SAMO vill dock framhålla att det samordnade ansvaret inte får innebära att informationsinsatserna centraliseras. Som hittills måste många informatörer få möjlighet att självständigt utforma eget informationsmaterial om alkohol och andra droger.

De rekommendationer som RRV lämnar förutsätter en rad organisatoriska förändringar för att kunna genomföras. *SAMO anser att de statliga insatserna för information på alkohol- och narkotikaområdet samt de organisatoriska förändringar som kan komma att krävas bör beredas ytterligare inom regeringskansliet.*

Genom beslut i november 1981 har regeringen gett SAMO i uppdrag att överväga behovet av särskilda regler för fördelning av medel till informationsinsatser från statens ungdomsråd (SUR). SAMO vill i detta sammanhang betona vikten av att ungdomsorganisationerna kan bedriva information på drogområdet. De medel som SUR hittills haft att fördela för sådan information bör även fortsättningsvis vara "öronmärkta" för insatser inom alkohol- och narkotikaområdet. *Enligt SAMO:s mening finns det behov av klarare och entydigare regler för de medel som SUR fördelar för information på drogområdet.*

1.3 Begränsningar av alkoholens tillgänglighet

Erfarenheterna av olika alkoholpolitiska åtgärder visar att det är möjligt att åstadkomma mer återhållsamma alkoholvanor genom att begränsa tillgången på alkohol. Under de senaste åren har också motivet att begränsa totalkonsumtionen betonats allt starkare, med hänvisning till de samband som finns mellan totalkonsumtion och alkoholskadornas omfattning. Det svenska åtgärdssystemet för att begränsa tillgängligheten, och därmed begränsa totalkonsumtionen, består av flera olika bestämmelser. Dessa reglerar alkoholhanteringen på såväl utbudssidan som efterfrågesidan.

I SAMO:s första rapport diskuterades utförligt vikten av begränsningar i alkoholens tillgänglighet. Ett flertal förslag lämnades t.ex. om prispolitiken, etablering av systembutiker, lördagsstängda systembutiker, handel med turistsprit och olovlig alkoholhantering. I föreliggande rapport behandlas återigen vissa av dessa förslag och vad de har resulterat i. Vidare diskuteras delar av restriktionssystemet som inte berördes i den första rapporten.

Prissättningen på alkoholdrycker

Det råder stor enighet om att prissättningen på alkoholdrycker är ett av de viktigaste instrumenten för att hålla tillbaka alkoholkonsumtionen. Priserna har genom skatten på alkoholdrycker hållits på en relativt hög nivå och har genom skattehöjningar fortlöpande anpassats till den allmänna prisutvecklingen. Vid sidan av att priserna hålls på en hög nivå råder det också enighet om att den i förhållande till alkoholstyrkan progressiva beskattningen måste vara vägledande vid skattejusteringar för att man ska kunna åstadkomma en övergång till alkoholsvaga drycker.

Enligt SAMO:s mening bör dessa båda huvudprinciper för skattepolitiken inom alkoholområdet stå i förgrunden även i fortsättningen. Båda är viktiga utgångspunkter för att nedbringa den totala alkoholkonsumtionen. SAMO anser att den nuvarande beslutsprocessen för skatteändringar på alkoholdrycker inte utgör något hinder för att de båda huvudprinciperna ska kunna följas. SAMO har redan tidigare uttalat att det är önskvärt att framtida skattehöjningar genomförs med täta mellanrum. Med tätare skattehöjningar undviker man större eftersläpningar av alkoholpriserna i förhållande till den allmänna prisutvecklingen. *Med hänsyn till eftersläpningen av priset på alkoholdrycker sedan skattehöjningen i augusti 1980 anser SAMO att det nu är motiverat att på nytt göra en skattehöjning.*

Etablering av systembutiker

SAMO betonade redan i den första rapporten att en hög täthet av försäljningsställen utgör en risk för ökad konsumtion och därmed även för en ökning av alkoholskadorna. Från alkoholpolitisk synpunkt är det därför av

värde att nyetablering av systembutiker sker med försiktighet. Vid bedömningar av behovet av service bör enligt SAMO:s mening stor vikt fästas vid det alkoholpolitiska intresset att minska konsumtionen.

År 1977 utfärdades föreskrifter för etablering av systembutiker. Dessa avsåg etablering i kommuner, som tidigare inte hade systembutik, fram t.o.m. år 1980. Systembolaget har hemställt att regeringen ska utfärda bestämmelser för den fortsatta etableringen. Härvid har bolaget lämnat förslag om nya avståndsgränser (kommunens centralort belägen minst 20 km från närmaste ort med systembutik) och nya tidsplan (t.o.m. 1986). Med dessa förslag kan den maximala etableringstakten i nästa etapp bli i genomsnitt högre än sex butiker per år. SAMO ställer sig tveksamt till en så hög etableringstakt som skulle kunna bli aktuell med de lämnade förslagen. Om den av Systembolaget föreslagna avståndsgränsen blir gällande kan det enligt SAMO:s mening vara lämpligt att överväga att avsluta den nya etappen senare än 1986.

När det gäller storlek och placering av systembutiker anser sig SAMO inte kunna förorda några generella riktlinjer. Etableringsbesluten måste i varje enskilt fall fattas utifrån en avvägning mellan många olika intressen.

Med hänsyn till alkoholpolitiska och sociala intressen bör de politiskt valda organen i kommunerna ha ett betydande inflytande i frågor om förläggning av systembutiker. Trots att detta i stort sett redan nu är fallet bör föreskrifterna i detta avseende preciseras något. *Enligt SAMO:s uppfattning bör alla ärenden om förläggning av butiker remitteras till kommunfullmäktige i den berörda kommunen.*

Lördagsstängning av systembutiker

SAMO föreslog i sin första rapport att en försöksverksamhet med lördagsstängda systembutiker skulle genomföras. Regeringen uttalade i propositionen (prop. 1980/81:179) att ett sådant försök skulle vara värdefullt och förordade en försöksperiod om fyra månader. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen. Försöket genomfördes under juni, juli, augusti och september 1981.

En särskild arbetsgrupp har tillsatts inom socialdepartementet med uppdrag att svara för utvärdering av försöket. Arbetsgruppen beräknar att lämna en rapport under början av år 1982. Vissa preliminära uppgifter tyder på positiva effekter av lördagsstängningen. Antalet omhändertaganden har således minskat under sommarmånaderna 1981 jämfört med 1980. Från Stockholms polisdistrikt redovisas preliminär statistik som antyder att det allmänna ordningsläget förbättrats under försöksperioden, särskilt under lördagarna. Andra polisdistrikt har också redovisat betydande förbättringar.

I den allmänna debatten har försöket med lördagsstängda systembutiker rönt stor uppmärksamhet. Reaktionerna på försöket har varit övervägande

positiva. Såvitt SAMO har kunnat finna har hittills ingenting kommit fram som motsäger att lördagsstängningen skulle ha haft de positiva effekter som förutsågs när SAMO presenterade sitt förslag. SAMO anser att det finns starka skäl att överväga att permanent införa lördagsstängda systembutiker om resultatet av utvärderingen bekräftar detta förhållande.

Ålderskontrollen vid alkoholförsäljning

SAMO ska enligt direktiven också behandla frågan om åldersgränsernas iakttagande vid inköp i systembutiker.

Systembolaget betraktar åldersgränsen som en av de viktigaste försäljningsbestämmelserna. Bolaget föreskriver därför att försäljaren ska, för att så långt möjligt vara säker på att inte sälja till personer under 20 år, begära legitimation så snart han eller hon inte kan bedöma att kunden är minst 25 år. Enligt SAMO:s uppfattning är det mycket viktigt att försäljningspersonalen vid systembutikerna följer denna föreskrift. Sker detta borde det finnas små möjligheter för underåriga att själva köpa alkoholdrycker i systembutikerna.

I debatten har det ibland förts fram förslag om obligatorisk legitimationskontroll för alla kunder i butikerna. Motiveringen har varit att detta skulle skapa garantier för att åldersgränserna iakttas. *En lagregel om obligatorisk ålderskontroll för alla skulle enligt SAMO:s mening inte upplevas som meningsfull av en bred allmänhet.*

Olovlig överlåtelse av alkohol

SAMO konstaterade på ett tidigt stadium av sitt arbete att olovlig överlåtelse (langning) av alkohol, särskilt till minderåriga, är ett av de stora alkoholpolitiska problemen. Redan i den första rapporten behandlades därför frågor rörande både informationsinsatser och lagstiftning i syfte att motverka langning. Lagförslagen innebar att gåva och lån av alkohol till minderåriga skulle kriminaliseras. SAMO föreslog även straffskärpningar för bl.a. langning, hembränning och rening av tekniska alkoholprodukter. Riksdagen beslutade efter förslag från regeringen i enlighet med SAMO:s förslag och lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1981.

SAMO anser att det är ytterst angeläget att kampen mot langningen fortsätter. Langningen bör få fortsatt stort utrymme i informations- och opinionsbildande insatser på alkoholområdet. SAMO anser att polisen i största möjliga utsträckning bör fortsätta en intensiv satsning mot langningen. Enligt SAMO:s mening är det dock inte meningsfullt att nu föreslå ytterligare lagstiftning på området. Den nuvarande lagregeln om att vägra försäljning om det finns särskild anledning att anta att varan kommer att bli föremål för langning ger tillräckligt stöd för ingripanden.

Återkallelse av serveringstillstånd

För servering av alkoholdrycker på restaurang krävs länsstyrelsens tillstånd enligt lagen om handel med drycker (LHD). En förutsättning för att få tillstånd är personlig lämplighet hos sökanden. Enligt gällande lagstiftning ligger häri bl.a. ett krav på ekonomisk skötsamhet.

SAMO föreslår en ökad möjlighet till omprövning av befintliga tillstånd att servera alkoholdrycker då uppenbara fall av ekonomisk misskötsamhet föreligger och tillståndshavaren därmed inte kan anses som lämplig. Åtgärden syftar till att komma till rätta med de ekonomiska oegentligheter som förekommer inom delar av restaurangnäringen eftersom de får negativa alkoholpolitiska effekter.

Enbart i Stockholms kommun fanns i november 1981 ett hundratal företag med serveringstillstånd som hade mer än 10 000 kr. i sådan skuld. Den sammanlagda skulden uppgick till ca 10 milj. kr. Härtill kom ännu ej restförda skulder. Därjämte fanns skattefordringar i pågående konkurser på sammanlagt omkring 14 milj. kr. *SAMO föreslår att skattemyndigheterna får en obligatorisk anmälningsskyldighet till tillståndsmyndigheten när uppenbara fall av ekonomisk misskötsamhet föreligger. Anmälan ska föranleda en nyprövning av serveringstillståndet. SAMO understryker att de nya reglerna inte får innebära att seriösa restauranger mister sitt serveringstillstånd på grund av tillfälliga ekonomiska svårigheter.*

Brister i bokföringen när det gäller anställdas löner, innehållen preliminärskatt osv. kan vara ett tecken på oseriös verksamhet och därmed bristande lämplighet att driva servering av alkoholdrycker. SAMO föreslår därför även ett förtydligande i fråga om tillståndshavares skyldighet att förete bokföringen för tillståndsmyndigheten. Myndigheten ska ha rätt att kontrollera bokföringen i vad den avser både själva försäljningen och verksamheten i övrigt.

Alkoholen i utlandstrafiken

SAMO redovisade i den första rapporten sina bedömningar av de problem som den skattefria införseln av alkoholdrycker innebär och ifrågasatte själva principen för skattefrihet. SAMO slog bl.a. fast att det är svårt att se något förnuftigt motiv för att en resande ska få skattefrihet för bl.a. vissa kvantiteter alkoholdrycker enbart av det skälet att han företagit en utlandsresa. I rapporten redovisades också de åtgärder som hittills företagits för att komma tillrätta med den olagliga införseln av skattefria alkoholdrycker. Samnordiska överläggningar med vissa rederier har lett till att flera rederier förbundit sig att vidta åtgärder för att komma tillrätta med den olovliga införseln.

Generaltullstyrelsen har följt utvecklingen och studerat resultatet av rederiernas åtgärder. Åtgärderna har uppenbarligen lett till vissa förbätt-

ringar vad gäller efterlevnaden av gällande bestämmelser. Av tillgänglig statistik framgår att den totala försäljningen av spritdrycker har minskat. Det är enligt SAMO:s mening av stor vikt att denna positiva utveckling fortsätter. Generaltullstyrelsen bör noga följa utvecklingen och verka för ytterligare förbättringar när det gäller efterlevnaden av bestämmelserna.

SAMO har redan i den första rapporten uttalat att vissa begränsningar av den nu legala införseln inte bör uteslutas. *SAMO anser att frågan om införande av s.k. korta rutter* (dvs. där servering av alkoholdrycker tillåts men inte skattefri försäljning) *bör aktualiseras om situationen förändras till det sämre. SAMO förordar också att generaltullstyrelsen intar en restriktiv hållning till etablerandet av nya färjelinjer som inte fyller något egentligt transportbehov och som i huvudsak bygger sin existens på försäljning av alkoholdrycker.*

Marknadsföring av alkoholdrycker

I en skrivelse till socialdepartementet har socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor (a-nämnden) begärt att regeringen ska föreslå ett generellt förbud mot marknadsföring av alkoholdrycker. Nämnden är negativ till den verksamhet som de utländska vin- och spritproducenternas ombud bedriver i Sverige. Socialdepartementet har överlämnat skrivelsen till SAMO.

Enligt gällande lag ska särskild måttfullhet iakttas vid marknadsföring av alla slag av alkoholdrycker. Reklam eller andra marknadsföringsåtgärder får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Annonsering om spritdrycker, vin och starköl är förbjudet i alla tidningar utom facktidsskrifter som riktar sig till återförsäljare. SAMO har givetvis betänkligheter mot förekomsten av verksamheter som syftar till att öka försäljningen av alkoholdrycker. Vin- och spritagenternas strävanden att framhålla sina uppdragsgivares varumärken och varornas användningsområden kan i längden befrämja en positiv attityd till alkoholbruket. Det finns emellertid flera faktorer som talar mot en förändring av det slag som a-nämnden föreslår. Bl.a. ställer sig SAMO tveksamt till möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av ett generellt förbud. SAMO anser därför att de nuvarande reglerna för marknadsföring av alkoholdrycker inte bör ändras.

Tekniska förutsättningar för ransonering och registrering

SAMO ska enligt direktiven utreda de tekniska förutsättningarna för att införa registrering och ransonering av alkoholinköp. På grund av dessa frågors speciella art har SAMO överlämnat uppdraget åt särskild expertis. Expertutredningen redovisas i en särskild rapport (Ds S 1981:22) Tekniska förutsättningar för ransonering och registrering vid inköp av alkoholdrycker.

Expertrapporten behandlar vilka olika typer av systemlösningar som är möjliga samt deras fördelar, nackdelar och kostnader. Den visar att det är tekniskt och administrativt möjligt att genomföra såväl ransonering som registrering. För att belysa detta presenteras olika exempel på lösningar, sex olika system för ransonering och två för registrering.

SAMO har inte i uppdrag att ta ställning till om ransonering eller registrering ska införas. Det ligger därmed inte inom ramen för uppdraget att förorda något särskilt system för de nämnda restriktionerna.

Import av teknisk sprit

Sveriges Kemiska Industrikontor (Kemikontoret) har i en skrivelse till socialdepartementet hemställt att även andra än partihandelsbolag ska få möjlighet att importera teknisk sprit. Socialdepartementet har överlämnat skrivelsen till SAMO. En särskild arbetsgrupp inom SAMO har diskuterat frågan.

SAMO anser att det från alkoholpolitiska utgångspunkter inte är acceptabelt att äventyra säkerheten vid hantering av teknisk sprit genom att frångå den nuvarande restriktiva tillståndsgivningen. En mindre restriktiv tillståndsgivning kan innebära risker för att teknisk sprit används som ersättning för alkoholdrycker och kommer ut på den illegala marknaden, särskilt i ett läge där en aktiv alkoholpolitik bedrivs i syfte att begränsa tillgången på alkoholdrycker. De kostnads- och konkurrensaspekter som Kemikontoret anför bör enligt SAMO:s uppfattning få stå tillbaka av alkoholpolitiska skäl. Om utvecklingen på marknaden motiverar det får frågan tas upp till ny behandling.

1.4 Vården av alkoholmissbrukare

Samhället satsar stora resurser på vård och behandling av alkoholmissbrukare. En betydande del av socialvårdens klienter är alkoholmissbrukare. Även inom sjukvården spelar alkoholmissbruket en stor och under senare år växande roll.

Till följd av ett omfattande reformarbete inom socialvården är bl.a. missbrukarvården nu föremål för betydande förändringar. Den nya sociallagstiftningen innebär att nykterhetsvårdslagen och övriga sociallagar nu ersätts av en socialtjänstlag (1980:620). Den kompletteras av en lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och en lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Genom en överenskommelse mellan staten och kommunförbunden förändras också huvudmannaskapet för många institutioner. Den kommande omfattningen och utformningen av missbrukarvården är beroende av det utvecklingsarbete som nu pågår.

Utveckling av vårdens innehåll

Samtidigt som de organisatoriska förändringarna genomförs inom den sociala sektorn, pågår ett omfattande utvecklingsarbete kring vårdens innehåll. En fråga som ofta aktualiseras i dessa sammanhang är samverkan mellan vårdsystemets olika delar. SAMO föreslog i den första rapporten att medel borde avsättas för lokala utvecklingsprojekt i syfte att stimulera både vårdhuvudmännen och missbrukarvårdens personal att finna bättre samverkanformer. Detta utvecklingsarbete pågår under ledning av en arbetsgrupp inom socialdepartementet.

Enligt SAMO:s mening måste behovet av metodutveckling inom vården även i fortsättningen ägnas stor uppmärksamhet. I samband med reformerna inom socialvårdens område ges också nya förutsättningar för ett sådant arbete. Bl.a. kommer vård enligt LVM att ställa nya krav på vårdenheter inom missbrukarvården. Främst berörs många institutioner. Enligt SAMO:s mening krävs utbildnings- och utvecklingsinsatser för att så långt det är möjligt åstadkomma goda förutsättningar när den nya lagen börjar tillämpas. *SAMO föreslår att regeringen för nästa budgetår anvisar 1,5 milj. kr. till socialstyrelsen för utvecklingsprojekt som kan genomföras vid institutioner, som kommer att beröras av vård enligt LVM.*

Tidiga vårdinsatser

Tidiga insatser mot alkoholmissbruket är en av de mer centrala frågorna när det gäller att komma tillrätta med skadeverkningarna. Ju tidigare hjälp kan ges desto större är förutsättningarna för ett gott resultat. Socialstyrelsen och huvudmännen bedriver ett omfattande utvecklingsarbete både när det gäller att tidigt upptäcka personer med alkoholproblem och att utforma vården så att hjälp kan ges i tidiga skeden.

Öppenvården inom den sociala sektorn spelar en viktig roll för att tidigt kunna ge stöd. Personalen vid olika enheter, inte minst personalen vid alkoholpolikliniker, har därmed en central funktion i detta arbete. Alkoholpoliklinikerna har på flera håll också vidgat sin verksamhet till att omfatta andra behandlingsinslag än de traditionellt medicinska inslagen. Socialstyrelsen har i en skrivelse till SAMO uppmärksammat den betydelse personalen vid alkoholpoliklinikerna har. SAMO delar styrelsens uppfattning om att det är viktigt att denna personal får möjlighet att ta del av de kunskaper som finns om tidig hjälp. *SAMO föreslår att regeringen för budgetåret 1982/83 ställer 600 000 kr till socialstyrelsens förfogande för länsvisa konferenser med personal vid alkoholpoliklinikerna.*

Eftervård

Stöd och hjälp till personer som har vistats längre tid i institution eller annan intensivbehandling är som regel helt nödvändig i rehabiliteringens slutskede för att den överhuvud taget ska lyckas. Eftervården har ofta stora brister eller saknas helt. Enligt SAMO:s mening måste därför uppmärksamheten i ökad grad riktas mot eftervården.

Socialstyrelsen har under senare år uppmärksammat eftervårdens roll. Vissa av styrelsen genomförda försöksprojekt visar att olika grupper av klienter har olika behov av eftervårdande insatser. Behoven varierar också mellan olika institutioner. I en skrivelse till SAMO påpekar styrelsen att många problem fortfarande är olösta och att det finns behov av fortsatt försöksverksamhet.

SAMO anser att socialstyrelsens hittillsvarande arbete med frågan om eftervårdens utformning kan ge vägledning för fortsatt arbete med frågan. I likhet med styrelsen anser SAMO att det finns behov av att fortsätta att utveckla olika modeller för hur eftervården kan bedrivas.

SAMO föreslår, att regeringen för nästa budgetår beräknar 1 milj. kr., som ställs till socialstyrelsens förfogande för en försöksverksamhet som syftar till att utveckla modeller för eftervård.

1.5 Forskningsfrågor

Alkoholforskningen har inte förändrats i någon högre grad under senare år. Forskningen bedrivs till stor del inom universiteten och högskolan samt på vissa vårdinstitutioner. Den enda institution som i dag finns med speciell inriktning på alkohol- och annan drogforskning är Institutionen för experimentell alkohol och narkotikaforskning vid Karolinska institutet. Dess verksamhet är främst inriktad på biomedicinsk forskning.

På uppdrag av regeringen har forskningsrådsnämnden (FRN) genomfört ett arbete som bl.a. innefattade att lämna förslag om vilka forskningsområden som bör prioriteras. I sin rapport anför FRN att alkoholmissbruket skapar våra största hälso- och sociala problem och har mycket stora ekonomiska effekter i form av produktionsbortfall och vårdkostnader. FRN ger alkoholforskningen högsta prioritet. Området behöver långsiktiga förstärkningar och nysatsningar bör ske. SAMO delar denna uppfattning. *SAMO föreslår att forskning om alkohol och droger samt följdverkningarna av alkohol- och drogbruk ska ägnas särskild uppmärksamhet i den forskningspolitiska proposition som avses föreläggas riksdagen våren 1982.*

Forskning om alkoholpolitiska restriktioner

Olika restriktioner spelar och har spelat en stor roll i den svenska alkoholpolitiken. I debatten har framkommit olika förslag till ytterligare

åtgärder som inköpsregistrering, ransonering och kraftiga prishöjningar. Någon systematisk genomgång av dessa åtgärders effekter har dock inte gjorts.

SAMO har låtit göra en genomgång av det nuvarande kunskapsläget på området. Denna genomgång presenteras i en uppsats i rapporten (Ds S 1981:23) Alkoholpolitiska restriktioner. I rapporten finns också ett referat från det forskarseminarium som behandlade uppsatsen. Rapporten bör kunna bidra till fortsatt svensk forskning och fördjupad diskussion på området.

Data om alkoholkonsumtion och skadeverkningar

Enligt direktiven ska SAMO pröva om det kunskapsunderlag som finns i dag om alkoholkonsumtionen och alkoholskadornas omfattning och utveckling är tillräckligt eller om det behöver förändras. För att få underlag för en sådan prövning har SAMO låtit ställa samman merparten av de data som finns kring dessa frågor. Sammanställningen har redovisats i rapporten (Ds S 1981:21) Data om alkoholkonsumtionen och dess skadeverkningar.

SAMO har funnit att det finns stora luckor i kunskapsunderlaget om alkoholkonsumtionen och alkoholskadorna. När det gäller konsumtionen är det bara den registrerade konsumtionen, dvs. försäljningen av alkoholdrycker, som det finns några säkra uppgifter om. För den icke-registrerade konsumtionen finns bara sporadiska data, som därtill är mycket osäkra. *SAMO anser att det krävs en metodutveckling, så att det blir möjligt att följa den icke-registrerade konsumtionens förändringar.*

För vissa ungdomsgrupper finns relativt omfattande data om konsumtionsvanorna. *SAMO anser att de undersökningar som hittills har genomförts regelbundet inom skolan och bland värnpliktsinskrivna bör fortsätta.* Därtill bör studier utvecklas som återkommande belyser förändringar av konsumtionsvanor bland vuxna.

En viktig faktor för alkoholpolitiska ställningstaganden är hur konsumtionen fördelar sig i befolkningen. Många undersökningar visar exempelvis att en förhållandevis liten andel av befolkningen konsumerar en stor andel av alkoholdryckerna. Enligt SAMO:s mening bör stor vikt fästas vid metodutveckling kring studier som belyser sådana förhållanden. En sådan metodutveckling kan också leda fram till att man får större kunskap om skadeverkningarnas storlek och utveckling. *SAMO anser att projekt, liknande socialstyrelsens projekt att studera alkoholkonsumtionens roll inom sjukvården, bör startas inom olika samhällssektorer.*

Samlat ansvar

Det finns flera orsaker till att det saknas viktiga data om konsumtions- och skadcutvecklingen. En av orsakerna är att arbetet med att studera dessa

frågor bedrivs på många håll utan samordning mellan olika verksamheter och projekt. En planerad strategi för insatserna på detta område saknas därmed. *SAMO anser att ansvaret för att mer övergripande följa konsumtions- och skadeutvecklingen bör samlas hos ett organ.* Detta organ bör ha nära kontakter med forskningen så att ett samtidigt utvecklingsarbete kan äga rum. Vidare bör alkohol- och narkotikafrågor i dessa avseenden behandlas integrerat så att det organ som får det samlade ansvaret följer utvecklingen inom hela drogområdet.

I avvaktan på förslag från utredningen om narkotikamissbrukets omfattning, som ska lämna förslag om hur utvecklingen av narkotikamissbruket ska följas i framtiden, avstår SAMO från att närmare gå in på frågan om var det samlade ansvaret ska ligga. Eftersom det finns ett nära samband mellan kunskapen om alkohol- och narkotikafrågorna och information på drogområdet föreslår SAMO, att regeringen överväger det samlade ansvaret i samband med den föreslagna organisationsöversynen på informationsområdet.

Förmedlingen av kunskaper

SAMO anser att den samlade kunskap som finns inom alkoholområdet måste kunna föras vidare till de olika intressegrupper som behöver denna kunskap. Olika avnämare ställer olika krav på förmedlingen av kunskap. Forskningens behov av överblickbar information har delvis kunnat tillgodoses inom behandlingsforskningens område genom försök med en särskild dokumentationscentral vid Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). *SAMO anser att dokumentationscentralen vid CAN bör permanentas och få en central roll när det gäller dokumentation av alkohol- och narkotikaforskning.* Kostnaderna för verksamheten bör beräknas över statsbudgeten inom ramen för anslagen till CAN.

Forskning kring alkoholpolitiska restriktioner samt studier av konsumtionsutveckling och skadeutveckling är särskilt viktiga när det gäller att förmedla kunskap som ska ligga till grund för alkoholpolitiska beslut. *SAMO anser att det organ som får det samlade ansvaret att följa utvecklingen inom drogområdet bör få till uppgift att årligen lämna en sammanfattande rapport om kunskapsläget.*

**Lagrådsremiss
om ändring i lagstiftningen om tillstånd till servering av alkohol-
drycker:**

beslutad den 4 februari 1982.

Regeringen överlämnar för lagrådets yttrande det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

KARIN SÖDER

Björn Sjöberg

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller ett förslag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker. Det grundar sig på den av samordningsorganet för alkoholfrågor (SAMO) avlämnade rapporten (Ds S 1981:25) Om alkoholpolitiken II.

Ett förtydligande föreslås av reglerna om omprovning av befintliga tillstånd att försälja alkoholdrycker. Förslaget tar främst sikte på tillstånd till servering av starkare drycker än öl. Det klargörs att ett tillstånd kan återkallas då ekonomisk misskötsamhet föreligger och tillståndshavaren därmed inte kan anses som lämplig att driva rörelse med försäljning av alkoholdrycker.

Det föreslås vidare att kronofogdemyndigheterna och skattemyndigheterna skall lämna tillståndsmyndigheten uppgifter om ekonomisk misskötsamhet hos tillståndshavare.

Bestämmelserna om skyldighet för tillståndshavaren att förete bokföringen för tillståndsmyndigheten föreslås förtydligade. Myndigheten skall ha rätt att kontrollera bokföringen i vad den avser både själva försäljningen och verksamheten i övrigt. Om bokföring inte kan företas eller om den ger skäl till anmärkning kan åtgärder vidtas mot tillståndshavaren.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1982.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-02-04

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin.

Föredragande: statsrådet Söder

Lagrådsremiss om ändring i lagstiftningen om tillstånd till servering av alkoholdrycker

1 Inledning

Enligt regeringens bemyndigande tillkallades under våren 1980 ett samordningsorgan (S 1980:06) för alkoholfrågor (SAMO) med uppgift att lägga fram förslag till åtgärder inom det alkoholpolitiska området.

I SAMO har ingått statssekreterarna i social-, justitie-, kommunikations-, budget-, utbildnings-, handels-, arbetsmarknads- och kommundepartementen samt cheferna för rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och generaltullstyrelsen. Ordförande i SAMO har varit statssekreteraren i socialdepartementet.

SAMO överlämnade i december 1980 förslag till vissa åtgärder på det alkoholpolitiska området i en rapport (Ds S 1980:10) Om alkoholpolitiken. Förslagen beaktades i budgetpropositionen för budgetåret 1981/82 och i propositionen 1980/81:179 om vissa åtgärder inom alkoholpolitiken.

Under år 1981 har SAMO fortsatt sitt arbete och avslutat detta genom att i december 1981 överlämna rapporten (Ds S 1981:25) Om alkoholpolitiken II. Rapporten innehåller överväganden inom det alkoholpolitiska området i fråga om opinionsbildning och information, begränsningar av alkoholens tillgänglighet, vården av alkoholmissbrukare samt forskning.

Jag har för avsikt att föreslå regeringen att under våren förelägga riksdagen en proposition på grundval av bl.a. den föreliggande rapporten från SAMO. Bland SAMO:s förslag finns ett om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD). SAMO föreslår att reglerna i lagen förtydligas när det gäller möjligheten att ingripa mot den som har tillstånd att servera alkohol

men som till följd av ekonomisk misskötsamhet inte längre kan anses lämplig att driva rörelse med alkoholserving. Det är enligt SAMO av alkoholpolitiska skäl väsentligt att tillståndet återkallas för den som genom ekonomisk misskötsamhet uppenbarar bristande lämplighet. SAMO föreslår även att skattemyndigheterna åläggs skyldighet att underrätta tillståndsmyndigheten om uppenbara fall av ekonomisk misskötsamhet hos en tillståndshavare. Slutligen anser SAMO att bestämmelserna i LHD om skyldighet för tillståndshavare att förete bokföringen för tillståndsmyndigheten bör förtydligas. Myndigheten skall ha rätt att kontrollera bokföringen i vad den avser både själva försäljningen och verksamheten i övrigt.

När det gäller de nyss berörda förslagen om ändringar i LHD bör lagrådets yttrande inhämtas innan proposition beslutas. Jag tar därför upp dessa förslag särskilt i förevarande ärende.

SAMO:s första rapport avgiven i december 1980 innehöll förslag om ändring av vissa serveringsbestämmelser i LHD. Det gällde förtydliganden i lagtexten av den viktiga principen att servering av starkare alkoholdrycker än öl skall förbehållas rörelser som är matställen. Förslaget har i avbidan på remissbehandling inte tagits med bland dem som på grundval av rapporten har förelagts riksdagen. Utformningen av förslaget har i remissbehandlingen visat sig kontroversiell. Som framhölls av SAMO och som flera remissinstanser har konstaterat innefattar förslaget emellertid inte några nya principer. Tillståndsgivningen skall enligt gällande rätt grundas på en helhetsbedömning av serveringsrörelsen. Vid denna gäller bl.a. enligt 41 § LHD ett krav på mathållning. Under förarbetena till LHD behandlades även tillståndsmyndighetens möjlighet att ingripa vid missförhållanden. Enligt dåvarande chefen för socialdepartementet borde det ses till att restauranger som har alkoholservingsrättigheter behåller sin karaktär av matställen och tillståndsmyndigheten borde vid tillsynen rikta särskild uppmärksamhet på restauranger med ungdomlig kundkrets (prop. 1976/77:108 s. 79). Även jag anser detta vara viktigt. Med hänsyn till de möjligheter till ingripanden som finns enligt gällande lagstiftning finner jag dock inte tillräcklig anledning att ta upp förslagen i denna del.

2 Allmän motivering

2.1 Bakgrund

SAMO konstaterar i fråga om tillstånd till servering av alkoholdrycker att det i skilda sammanhang och från flera håll har lämnats synpunkter på möjligheten för tillståndsmyndigheten att återkalla eller begränsa tillstånd för restaurangrörelser som måste anses oseriösa genom att de drivs kortsiktigt i spekulationssyfte och inte uppfyller samhällets krav på redovisning av skatter och avgifter.

I sitt av riksdagen godkända betänkande NU 1980/81:2 har näringsutskot-

tet erinrat om att tillståndsprövningen ger möjlighet att försvåra för icke seriösa näringsidkare att bedriva verksamhet inom restaurangnäringen. Utskottet har vidare anfört att ett snabbare informationsutbyte mellan skattemyndigheterna och tillståndsmyndigheten torde vara ett medel att öka tillståndsprövningens effektivitet som kontrollmedel (NU 1980/81:2).

Branschorganisationer inom restaurangnäringen, både på arbetsgivar- och arbetstagsarsidan, har efterlyst åtgärder mot den del av restaurangbranschen där det förekommer oegentligheter och missförhållanden. Företrädare för skatte- och kronofogdemyndigheter i Stockholm har påyrkat att tillståndsmyndigheterna ges möjlighet att återkalla serveringstillstånden för dem som inom restaurangbranschen spekulerar i återkommande konkurser eller ständig restföring av skatter och avgifter.

2.2 Nuvarande ordning

För servering av alkoholdrycker på restaurang krävs tillstånd enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD). Tillstånd meddelas av länsstyrelsen efter yttrande från polismyndigheten och kommunen. Kommunen har vetorätt, när nytt tillstånd skall meddelas (58-61 §§ LIID). Talan mot länsstyrelsens beslut förs genom besvär hos socialstyrelsen. Mot socialstyrelsens beslut får talan inte föras (68 § LHD).

Vid tillståndsgivningen skall särskilt beaktas bl.a. sökandens lämplighet (40 § LHD). Ett meddelat tillstånd kan återkallas om serveringen föranleder olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad eller om serveringsbestämmelserna inte iakttas (64 § första stycket LIID). Detta gäller också om de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd inte längre föreligger (64 § andra stycket LHD).

I propositionen 1976/77:108 om alkoholpolitiken (s. 46 och 47) anförde föredraganden i fråga om lämplighetsprövningen bl.a.:

Beredningsgruppen framhåller att bristande ekonomiska förutsättningar hos en restauratör kan leda till att denne ger serveringsrörelsen en inriktning som medför alkoholpolitiska olägenheter. En prövning av sökandens förutsättningar att sköta rörelsen på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt anser beredningsgruppen därför alkoholpolitiskt motiverad. Av praktiska skäl måste dock prövningen begränsas till de fall då det genom sökandens tidigare misskötsamhet i ekonomiska frågor eller av andra skäl är uppenbart för tillståndsmyndigheten att risk i berört hänseende föreligger. Beredningsgruppen understryker att prövningen inte får ges det innehålllet att sökanden avkrävs ekonomiska garantier för rörelsens bedrivande.— Jag anser i likhet med beredningsgruppen att en noggrann tillståndsprövning bör ske i syfte att undanröja riskerna för alkoholpolitiska olägenheter i samband med serveringen. Förslagen om en utökad prövning av sökandens personliga lämplighet och om prövning av behovet av den tilltänkta restaurangen är väl motiverade i detta sammanhang. Jag tillstyrker därför förslagen.

Socialstyrelsen har i allmänna råd beträffande LHD uttalat följande om sökandens lämplighet (s. 24-25 i bilagan till socialstyrelsens meddelande SOSFS (S) 1979:71).

I propositionen (s. 46) uttalas att en utökad prövning av den personliga lämpligheten skall göras jämfört med tidigare. De två krav som nämns särskilt är dels att föreståndare och ersättare skall ha kännedom om alkohollagstiftningen, dels att den som driver servering skall ha ekonomiska förutsättningar att sköta verksamheten på ett tillfredsställande sätt. – Lämplighetskravet får allmänt sett anses innebära att sökanden skall vara lämplig för den socialt ansvarsfulla uppgiften att driva servering med alkoholdrycker. – Socialstyrelsen anser att tyngdpunkten i lämplighetsprövningen bör ligga i en allmän bedömning av sökanden. — För att länsstyrelsen skall kunna bedöma om sökandens ekonomiska förhållanden är tillfredsställande, bör enligt socialstyrelsens mening en finansieringsplan krävas då det är fråga om ett nytt företag eller en ny företagare. – Socialstyrelsen anser vidare att lämplighetskravet givetvis måste omfatta ett ansevärt krav på sökandens sociala anpassning. Om sökanden är känd för tidigare misskötsamhet i ekonomiska frågor, bör detta beaktas vid lämplighetsprövningen. — Vad här sägs om sökanden bör gälla såväl enskild person som juridisk person, styrelseledamöter och i möjlig mån annan person i ledande ställning inom företaget, såsom verkställande direktör, bolagsdelägare och aktieägare med mera betydande aktieinnehav. Prövningen bör gälla den som kommer att ha det verkliga inflytandet i rörelsen.

Socialstyrelsen har nyligen prövat besvär beträffande frågan om återkallelse av serveringstillstånd på grund av ekonomisk misskötsamhet. Utan att pröva det föreliggande ärendet i sak uttalade styrelsen att det enligt gällande lagstiftning fanns möjlighet att återkalla serveringstillståndet när en tillståndshavare visade bristande lämplighet genom exempelvis ekonomisk misskötsamhet.

2.3 Föredragandens överväganden

2.3.1 Lämplighetsprövningen

En grundläggande tanke inom alkoholpolitiken är att privata vinstintressen skall hållas utanför alkoholhanteringen. Därigenom försöker man förverkliga en återhållsam försäljning. Ett undantag utgörs emellertid av serveringen av alkoholdrycker. För att hanteringen på det området skall ske på ett tillfredsställande sätt styrs den genom tillståndskrav och tillsynsverksamhet. En förutsättning för att få tillstånd till servering av alkoholdrycker är, som redan har nämnts, personlig lämplighet (40 § LHD). Av förarbetena till gällande regler framgår att det häri ligger ett krav på ekonomisk skötsamhet. Brister i det avscendet anses nämligen kunna leda till att serveringsrörelsen ges en inriktning som medför alkoholpolitiska olägenheter. En noggrann tillståndsprövning innefattande sökandens personliga lämplighet skall därför ske i syfte att undanröja riskerna för sådana olägenheter. En sökande som söker nytt tillstånd och som tidigare visat

ekonomisk misskötsamhet genom att t.ex. ha begått skattebrott eller genom att exempelvis ha haft återkommande restföringar av skatter eller avgifter får därför räknas med att han inte anses lämplig att driva serveringsrörelse och att serveringstillstånd därför inte meddelas. Självfallet har lämplighetskravet även andra aspekter, men dessa berörs inte här.

Det har från en del håll hävdats att saken kan ställa sig annorlunda om restaurangägaren/tillståndshavaren först sedan tillstånd meddelats visar ekonomisk misskötsamhet i restaurangrörelsen men samtidigt sköter alkoholserveringen klanderfritt. Det skulle då inte finnas skäl att av alkoholpolitiska hänsyn återkalla eller begränsa tillståndet.

I likhet med SAMO anser jag emellertid att bristande personlig lämplighet i princip måste anses innebära risker för alkoholpolitiska olägenheter oavsett vid vilken tidpunkt bristen uppenbaras. Sådana risker kan anses föreligga även om själva alkoholserveringen tidigare skötts i enlighet med gällande föreskrifter. Den som givits den socialt ansvarsfulla uppgiften att försälja alkohol får därför acceptera att samhället redan av alkoholpolitiska skäl ställer krav på fortgående skötsamhet och personlig lämplighet.

Det kan givetvis ifrågasättas om tillståndsreglerna bör användas för att göra skatte- och avgiftsindrivningen särskilt effektiv inom just denna näringsgren. Mot detta vill jag liksom SAMO framhålla att tillståndsreglerna är alkoholpolitiskt motiverade. Önskemålet om att alkoholserveringen skall ske på ett alkoholpolitiskt tillfredsställande sätt förutsätter dock en effektiv skatte- och avgiftskontroll för att garantera att seriösa intressenter kan hävda sig inom branschen. Det finns åtskilliga exempel på att rörelseidkare genom skatte- och avgiftsöverträdelser på ett otillbörligt sätt kunnat skaffa sig konkurrensfördelar inom restaurangnäringen. I detta sammanhang kan även erinras om de önskemål som finns inom branschen själv om åtgärder mot icke seriösa restaurangidkare.

Som SAMO vidare framhållit från alkoholpolitisk synpunkt innebär snedvridna konkurrensförhållanden att den seriösa verksamheten utsätts för en press som medför stora risker för att alkoholserveringsreglerna åsidosätts inom hela branschen. Förutom att staten går miste om skatteintäkter kan den oseriösa verksamheten även gå ut över de anställda. Enligt uppgift från kronofogdemyndigheten i Stockholm i november 1981 fanns det i Stockholms kommun ett hundratal företag med serveringstillstånd som hade mer än 10 000 kr. i restförda skatter eller avgifter varav ett tjugotal med mer än 100 000 kr. i sådan skuld. Den sammanlagda skulden uppgick till ca 10 milj. kr. Härtill kom ännu ej restförda skulder. Därjämte fanns skattefordringar i pågående konkurser på sammanlagt omkring 14 milj. kr.

Enligt den gällande lydelsen av 64 § andra stycket LHD äger reglerna i paragrafens första stycke om återkallelse m.m. motsvarande tillämpning, om de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd inte längre föreligger. Bestämmelsen omfattar tillstånd till såväl servering som detaljhandel och partihandel med alkoholdrycker. Frågan om bristande lämplighet

på grund av ekonomisk misskötsamhet har dock främst aktualiserats då det gäller tillstånd till servering av starkare alkoholdrycker än öl. Enligt vad som har framkommit föreligger det skilda uppfattningar om innebörden av stadgandet. Det har ifrågasatts om tillståndsmyndigheten med stöd av stadgandet kan vidta åtgärder mot en tillståndshavare som uppenbarar bristande personlig lämplighet sedan han fått serveringstillstånd men som sköter själva serveringen i enlighet med alkohollagstiftningen och utfärdade föreskrifter. Som redan framgått anser jag att ingripande ska kunna ske även mot en sådan tillståndshavare. Som SAMO föreslagit bör denna möjlighet komma till tydligare uttryck genom en författningsändring. Jag föreslår därför att 64 § andra stycket LHD ändras så att det uttryckligen framgår att ingripanden enligt lagrummets första stycke kan ske mot tillståndshavare som inte längre kan anses lämpliga att bedriva försäljning av alkoholdrycker.

I detta sammanhang vill jag liksom SAMO framhålla att en ekonomisk misskötsamhet måste vara betydande för att leda till en återkallelse av serveringstillstånd. Även en normal och seriös företagsamhet innefattar ekonomiska risktaganden och kan drabbas av ekonomiska svårigheter, som inte bör läggas företagaren till last. Inte heller får uppgifter om ekonomisk misskötsamhet automatiskt diskvalificera tillståndshavaren. Sådana uppgifter skall emellertid i regel föranleda en omprövning av tillståndet. Vid en omprövning måste naturligtvis göras en utredning som läggs till grund för en samlad bedömning. Jag återkommer något närmare till hithörande frågor i specialmotiveringen till författningsförslaget.

När det gäller lämplighetsprövningen i fall där en juridisk person driver restaurangrörelse skall naturligtvis prövningen innefatta lämpligheten hos den eller de personer som har det verkliga inflytandet i rörelsen, exempelvis en verkställande direktör eller en styrelseledamot. Jag vill även peka på att en omprövning kan vara befogad när betydande aktieposter byter ägare.

Jag vill slutligen framhålla att även en del redan beslutade och andra planerade lagstiftningsåtgärder har betydelse för möjligheten att komma tillrätta med icke seriös verksamhet i restaurangbranschen. Här kan pekas på bl.a. gällande regler om s.k. konkurskarantän, den utredning som pågår angående utvidgade regler om näringsförbud samt det av utlänningslagkommittén föreslagna systemet med särskilda sanktionsavgifter för den som anlitar arbetstagare som saknar uppehållstillstånd. Ett förslag med sådana sanktionsavgifter ingår i en av regeringen nyligen beslutad lagrådsremiss med förslag till ändring i utlänningslagen (1980:376).

2.3.2 Informationsutbyte

SAMO anvisar liksom näringsutskottet ett snabbare informationsutbyte mellan skattemyndigheterna och tillståndsmyndigheten som ett medel att öka tillståndsreglernas effektivitet. Det finns inte i gällande regler någon

föreskrift om skyldighet för skatte- eller indrivningsmyndigheter att lämna uppgifter till tillståndsmyndigheten om ekonomisk misskötsamhet hos en tillståndshavare.

Tillståndsmyndigheten har en löpande tillsynsfunktion och skall i ärenden om tillstånd införskaffa den utredning som erfordras. Därjämte är det enligt SAMO:s uppfattning önskvärt att uppgifter om ekonomiskt misskötsamma tillståndshavare lämnas rutinmässigt till tillståndsmyndigheten. Enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100) får en sekretessbelagd uppgift – med vissa angivna undantag – lämnas ut från en myndighet till en annan, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Även om någon uppgiftsskyldighet inte följer av lag eller förordning torde därför sekretesslagstiftningen i regel inte hindra att nödvändig information lämnas.

I detta sammanhang erinrar SAMO om den översyn av lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslighet som f.n. pågår inom brottsförebyggande rådet (BRÅ). Inom ramen för detta arbete utreder en arbetsgrupp på särskilt uppdrag av regeringen frågor om sekretess och anmälningsskyldighet m.m. mellan myndigheter när det gäller sådan brottslighet. Gruppens arbete kan få betydelse för de frågor om informationsutbyte som SAMO här berör.

I likhet med SAMO anser jag det vara av stor vikt att tillståndsmyndigheten får de uppgifter från skatte- och indrivningsmyndigheterna som den behöver för tillståndsprovningen och tillsynen. Uppgiftslämnandet bör främst ta sikte på allvarlig ekonomisk misskötsamhet hos den som driver rörelse med servering av starkare alkoholdrycker än öl. Det bör enligt min mening i första hand grundas på ett samarbete mellan myndigheterna. Berörda myndigheter bör kunna finna de närmare formerna för ett smidigt och löpande informationsutbyte som syftar till att fånga upp dessa fall av misskötsamhet. Enligt uppgift löser man redan i dag på flera håll samarbetet smidigt genom underhandskontakter och med tillämpning av den redan nämnda s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen.

Sålunda förekommer enligt uppgift exempelvis i vissa län redan i dag regelbundna sammankomster mellan länsstyrelsens skatteavdelning, kronofogdemyndigheten, länsarbetsnämnden, utvecklingsfonden, m.fl. för att diskutera myndigheternas agerande i fråga om företag inom länet som redan har eller kan befaras råka på obestånd på grund av bl.a. resterande skatter och avgifter. Denna form av samråd mellan myndigheter är på väg att utvecklas i hela riket. Här kan också nämnas det informella samarbetet mellan kronofogdemyndigheten och länsstyrelsen som på vissa håll utvecklas i ärenden om tillstånd till yrkesmässig trafik. Det bör enligt min uppfattning finnas möjligheter att inom ramen för redan etablerade samarbetsformer av detta slag bereda tillståndsmyndigheten tillfälle att skaffa sig information om tillståndshavarens ekonomiska skötsamhet som behövs för myndighetens tillstånds- och tillsynsverksamhet. Det bör åligga

riksskatteverket att i samråd med socialstyrelsen verka för att ett samarbete av det slag som har nämnts kommer till stånd.

SAMO har föreslagit att uppgiftslämnandet från skattemyndigheterna bör tas in som en föreskrift i lagen. Som framgår av vad jag nyss har uttalat anser jag att denna fråga bör kunna lösas genom samarbete mellan berörda myndigheter. Att lagstiftningen av alkoholpolitiska skäl förutsätter ett sådant samarbete med uppgiftslämnande från skatte- och indrivningsmyndigheter bör dock framgå av lagen. Jag föreslår att detta kommer till uttryck genom ett tillägg till 69 § LHD. Tillägget får inte innebära att samarbetet låses vid byråkratiska former eller att uppgiftslämnandet resulterar i en administrativt tung hantering. Det väsentliga är att man fångar upp de fall av allvarlig ekonomisk misskötsamhet som är intressanta för tillståndsmyndigheten av alkoholpolitiska skäl och en lämplig form att fullgöra uppgiftsskyldigheten för exempelvis kronofogdemyndigheterna är just den typ av samrådsförfarande som jag tidigare beskrivit.

2.3.3 Bokföringen

Enligt 70 § LHD skall bokföringen i en rörelse som avser försäljning (bl. a. servering) vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Enligt 71 § har en tillsynsmyndighet rätt att på anfordran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt LHD. Det har ifrågasatts om tillståndsmyndigheten med stöd av dessa bestämmelser kan kräva att få del av en serveringsrörelsens bokföring även i de hänseenden den avser annat än själva försäljningen. Frågan är alltså om tillståndsmyndigheten kan kräva att även de delar av räkenskaperna skall företes som gäller anställdas löner, innehållen preliminärskatt osv. I lagtexten eller förarbetena till denna har frågan inte uttryckligen berörts. I de författningar som föregick LHD fanns dock föreskrifter om skyldighet att förete handelsböcker med tillhörande verifikationer.

Fall har förekommit där bokföringen över försäljningen har varit oklanderlig samtidigt som bokföringen över löner, skatte- och avgiftsbetalning etc. varit mycket bristfällig eller obefintlig. Jag anser liksom SAMO att, som den nuvarande lagtexten närmast ger vid handen, föreskriften i 71 § om rätten att få del av handlingar måste anses innefatta rätt för tillståndsmyndigheten att ta del av såväl bokföringen över själva försäljningen som bokföring över verksamheten i övrigt. En sådan tolkning är i linje med det förhållandet att ekonomisk misskötsamhet kan föranleda att tillståndsmyndigheten vidtar åtgärder enligt 64 § LHD mot tillståndshavaren. Som SAMO framhåller i detta sammanhang kan redan en bristfällig bokföring eller avsaknaden av bokföring föranleda att en tillståndshavare bedöms olämplig att bedriva försäljning av alkoholdrycker.

För att undanröja den osäkerhet som kan finnas om tolkningen anser jag i likhet med SAMO att bestämmelserna bör förtydligas. Jag föreslår därför att

70 § LHD ändras. Detta innebär inte att bokföringsskyldigheten utvidgas utan endast att rörelseidkaren skall vara skyldig att förete den bokföring som skall finnas över verksamheten. Om bokföring inte kan företes eller om den ger skäl till anmärkning mot tillståndshavaren kan det inverka på tillståndsmyndighetens lämplighetsbedömning av tillståndshavaren. Ytterst kan tillståndet återkallas.

Jag anser att de nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 juli 1982.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har det inom socialdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker.

Förslaget bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga*¹.

4 Specialmotivering

64 §

Som framgår av den allmänna motiveringen har andra stycket ändrats för att det klarare skall framgå att bristande lämplighet hos en tillståndshavare kan utgöra grund för åtgärder enligt första stycket från tillståndsmyndigheten. Ekonomisk misskötsamhet kan alltså föranleda åtgärd även om själva försäljningen av alkoholdryckerna sköts i enlighet med författningarna och meddelade föreskrifter. Detta gäller främst den som har tillstånd till servering av alkoholdrycker. Bl.a. av rättssäkerhetsskäl måste emellertid krävas att misskötsamheten har varit betydande. Enbart en eller flera restförda skatte- eller avgiftsskulder får exempelvis inte i sig vara diskvalificerande för tillståndshavaren. Restföring kan bero på affärsmässiga betingelser. Öppna kontakter med kronofogdemyndigheten och en välskött avbetalningsplan tyder på att företagaren ändå är seriös. Tecken på misskötsamhet är å andra sidan exempelvis löpande restföring, brutna avbetalningsplaner, stora slutliga räkningar på grund av uteblivna preliminära debiteringar, skattebetalningar först vid konkursansökan eller fortsatt drift av företag i likvidationspliktigt skick. Väsentligast är hur skulden har uppkommit och viljan att betala. Här avses främst att den som systematiskt missköter skatte- och avgiftsbetalningar eller allvarligt åsidosätter bokförings- eller uppgiftsskyldighet skall anses olämplig att inneha tillstånd att servera alkohol. För att ingripande skall kunna ske krävs inte att misskötsamheten är brottslig eller att den är uppsåtlig. Ett betydande åsidosättande av ekonomiska förpliktelser mot samhället genom vårdslöshet kan alltså utgöra grund för ingripande.

¹ Bilagan har uteslutits här. Förslaget är likalydande med det som är fogat till propositionen.

När det framkommer uppgifter som tyder på ekonomisk misskötsamhet hos en tillståndshavare – det kan exempelvis ske genom en underrättelse från kronofogdemyndigheten enligt 69 § – skall tillståndshavarens lämplighet att driva rörelsen omprövas. Uppgifterna får därvid naturligtvis inte automatiskt diskvalificera tillståndshavaren eller utgöra grund för ingripande. I stället måste göras en utredning som läggs till grund för en samlad bedömning. Den bedömning som då görs är av samma art som redan ägt rum vid tillståndsgivningen. Även här gäller naturligtvis förvaltningslagens regler till skydd för tillståndshavaren och den som drabbas av ett ingripande har rätt att föra talan mot beslutet (68 § LHD). Framhållas bör även den utredningsplikt som åligger tillståndsmyndigheten. Om det anses vara av värde skall kommunens yttrande inhämtas.

69 §

Det nya fjärde stycket i paragrafen avser att säkerställa informationsutbytet mellan bl.a. skattemyndigheterna och tillståndsmyndigheten. Det som främst är av intresse för tillståndsmyndigheten är uppgifter om allvarlig ekonomisk misskötsamhet hos den som söker eller innehar tillstånd till servering av starkare alkoholdrycker än öl eller hos den som företräder en sådan rörelse.

Uppgifter av det slag som här avses kan finnas hos flera av de myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter. För att undvika att uppgifter lämnas om samma sak från flera håll har kronofogdemyndigheten angivits som den primära uppgiftslämnaren som skall underrätta tillståndsmyndigheten. Skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter och avgifter har ålagts skyldighet att lämna uppgifter på begäran, men det är givetvis angeläget från alkoholpolitisk synpunkt att även de självmant underrättar tillståndsmyndigheten när de träffar på allvarliga fall av misskötsamhet, som inte kan väntas komma fram via kronofogdemyndigheten. I den mån motsvarande uppgifter kan lämnas angående personer som har det bestämmande inflytandet över en juridisk person som driver restaurangrörelse är det naturligtvis av värde att så sker.

De nu införda reglerna om uppgiftslämnandet hindrar givetvis inte att även andra myndigheter lämnar uppgifter. Av 15 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) följer att begäran om uppgifter skall efterkommas i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Som redan nämnts under avsnitt 2.3.2 hindrar normalt inte sekretessen att uppgifter lämnas i nu aktuella fall.

Det nya stycket i paragrafen innebär inte något åläggande att föra särskilda register eller att göra ingående provningar hos kronofogdemyndigheterna huruvida uppgifter skall lämnas till tillståndsmyndigheten. Det har ansetts olämpligt att av alkoholpolitiska skäl lägga sådana nya arbetsuppgifter på de redan hårt arbetsbelastade myndigheterna. I stället bör uppgifterna, som

förordats i den allmänna motiveringen, kunna lämnas genom samrådsförfarande mellan berörda myndigheter. Prövningen om uppgifterna innebär en bristande lämplighet hos tillståndshavaren och bör föranleda återkallelse av tillståndet eller annan åtgärd ankommer odelat på tillståndsmyndigheten.

När tillståndsmyndigheten får uppgifter om ekonomisk misskötsamhet kan det således, som när andra anmärkningar konstateras under tillsynsarbete, medföra att tillståndet omprövas. En sådan omprövning måste naturligtvis göras efter en utredning vid en samlad bedömning. En underrättelse från exempelvis kronofogdemyndigheten får alltså inte medföra att tillståndet automatiskt återkallas.

70 §

Genom den nya meningen anges att tillståndsmyndigheten har rätt att få del av bokföringen. Den nya meningen avser inte endast bokföringen över själva alkoholförsäljningen utan även bokföringen i vad den gäller verksamheten i övrigt. För att exempelvis bedöma en tillståndshavares lämplighet att driva rörelse med alkoholserving kan det vara av värde att genom bokföringen kunna kontrollera den ekonomiska skötsamheten. Det kan gälla t.ex. betalning av avgifter och preliminära skatter för anställda.

Det bör även erinras om att redan en undermålig bokföring i sig är ett tecken på bristande lämplighet att driva rörelse med försäljning av alkohol.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Innehåll

Lagrådsremiss

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 februari 1982

1 Inledning

2 Allmän motivering

 2.1 Bakgrund

 2.2 Nuvarande ordning

 2.3 Föredragandens överväganden

 2.3.1 Lämplighetsprövningen

 2.3.2 Informationsutbyte

 2.3.3 Bokföringen

3 Upprättat lagförslag

4 Specialmotivering

5 Hemställan

6 Beslut

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1982-02-19

Närvarande: f.d. justitierådet Petrén, regeringsrådet Delin, justitierådet Bengtsson.

Enligt lagrådet tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 4 februari 1982 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för socialdepartementet Söder beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Leif Lindgren.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker**

Härigenom föreskrivs att 64, 69 och 70 §§ lagen (1977:293) om handel med drycker skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

64 §

Föranleder sådan försäljning av alkoholdrycker som äger rum med tillstånd enligt denna lag olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad eller iakttages ej bestämmelserna i denna lag eller med stöd därav meddelade föreskrifter, skall tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet eller begränsa det till att avse viss eller vissa drycker. Finns anledning antaga att tillfredsställande förhållanden kan åstadkommas utan att så ingripande åtgärd vidtages, får tillståndshavaren i stället meddelas varning eller särskilda föreskrifter.

Första stycket äger motsvarande tillämpning om de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd ej längre föreligger.

Första stycket tillämpas även i fall då tillståndshavaren inte längre kan anses lämplig att bedriva försäljning av alkoholdrycker eller annars de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd ej längre föreligger.

I ärende enligt första eller andra stycket kan godkännande av föreståndare eller ersättare för föreståndare återkallas.

69 §¹

Socialstyrelsen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag.

Det åligger länsstyrelse, socialnämnd och polismyndighet att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag.

Polismyndighet och socialnämnd skall underrätta länsstyrelsen om sådant förhållande som är av betydelse för länsstyrelsens tillsyn.

Länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter skall övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen.

Polismyndigheter och socialnämnder skall underrätta länsstyrelsen om förhållanden som är av betydelse för länsstyrelsens tillsyn.

Kronofogdemyndigheter skall underrätta länsstyrelsen när den som har tillstånd att servera alkoholdrycker brister i sina åligganden att erlagga skatter eller socialavgifter. På begäran av länsstyrelsen skall skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som länssty-

¹ Senaste lydelse 1981:20.

Nuvarande lydelse

Bokföring i rörelse som avser försäljning av alkoholdrycker skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Den som driver *sådan rörelse* är *därjämte* skyldig att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter regeringen eller, efter regeringens bestämmande, socialstyrelsen meddelar.

Föreslagen lydelse

relsen behöver för tillståndsprovning eller tillsyn enligt denna lag.

70 §

Bokföring i rörelse som avser försäljning av alkoholdrycker skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Den som driver *rörelsen* är *skyldig att på anfordran av tillståndsmyndigheten förete bokföringen i rörelsen. Han är dessutom* skyldig att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter regeringen eller, efter regeringens bestämmande, socialstyrelsen meddelar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

SAMMANFATTNING AV FAMILJEVÅRDSUTREDNINGENS BETÄNKANDE

Betänkandets innehåll

I detta betänkande behandlas möjligheterna att använda vård i annat enskilt hem än det egna – familjevård – som ett behandlingsalternativ för vuxna alkohol- och narkotikamissbrukare. Betänkandet innehåller förslag på hur sådan vård kan organiseras. En utgångspunkt i förslagen är att familjehemmen kan göras mindre sårbara om ett samarbete organiseras mellan ett mindre antal familjehem. Utredningen föreslår också att statsbidragen till vård i enskilt hem av missbrukare förändras. I betänkandet behandlas vidare metodfrågor, ansvarsfrågor och olika juridiska frågor.

Bakgrund

Den 1 januari 1982 träder en ny lagstiftning inom socialvårdens område i kraft. Den nya lagen – socialtjänstlagen – betonar bl.a. att vård i annat enskilt hem skall utgöra en viktig resurs för kommunernas socialtjänst. Benämningen på sådan vård skall enligt socialtjänstlagen vara vård i familjehem. Vård i familjehem skall användas för både minderåriga och vuxna som inte kan få den omvårdnad de behöver i sitt eget hem.

Vårdformens möjligheter inom missbrukarvården uppmärksammades bl.a. av den s.k. ledningsgruppen för narkotikafrågor. I sin redovisning "Åtgärder mot narkotikamissbruk" (Ds S 1978:2) beskrev ledningsgruppen det ökade intresset för familjevård. Ledningsgruppen framhöll också att vårdformen behöver utvecklas och förstärkas om den, utan risk för olika negativa effekter, skall kunna utgöra ett behandlingsalternativ för vuxna missbrukare.

Mot denna bakgrund fick dåvarande socialministern i juni 1978 regeringens bemyndigande att tillkalla en särskild utredare för att "initiera, samordna och utvärdera viss försöksverksamhet samt att med utgångspunkt häri utreda frågor rörande vård i familjehem av missbrukare".

Utredningens arbete var inledningsvis starkt knutet till fyra tidsbegränsade försöksprojekt i olika delar av landet. I försöken prövades olika sätt att organisera familjevård för vuxna missbrukare. Ett projekt ingick som en integrerad del i en öppenvårdsmottagning för narkotikamissbrukare. De övriga tre hade en mer fristående ställning. Samtliga projekt verkade huvudsakligen inom resp. län. Gemensamt för projekten var också att heltidsanställda projektledare arbetade med rekrytering av familjehem, med stöd och handledning till dem samt med information om familjevård till olika myndigheter. När det gäller utformningen av stödet till familjehemmen har projekten skilt sig åt.

Erfarenheter från försöksprojekten och från familjevård som bedrivs på andra håll ligger till grund för utredningens överväganden och förslag.

Utredningens allmänna överväganden

Utredningen anser att vård i familjehem under vissa förutsättningar kan bli ett viktigt behandlingsalternativ för vuxna missbrukare. Missbrukarvård är en krävande uppgift. Vid familjevård tar enskilda familjer emot missbrukare i sina hem. När man bedömer familjevårdens möjligheter måste man därför utgå från familjens förutsättningar. Ett familjehems möjligheter att klara av svåra uppgifter ökas med ett lämpligt stöd. Stödet måste dock ges i sådana former och på sådana villkor att både familjens självständighet och dess engagemang bevaras.

Vård i familjehem bör för vuxna missbrukare vara en tidsbegränsad åtgärd. Utredningen rekommenderar ett år som lämplig placeringstid. Under vistelsen bör den placerade – gästen – så långt som möjligt ingå som en fullvärdig medlem i värdfamiljen. Det innebär bl.a. att gästen deltar i de arbetsuppgifter och den övriga verksamhet som förekommer i familjehemmet och att givetvis också fritiden är gemensam.

En ny medlem medför alltid förändringar i en familj. Hemmet påverkars på olika sätt när man tar emot en vuxen missbrukare för familjevård. Det är påfrestande att dygnet runt leva nära personer med svåra problem. Samtidigt kan det leda till en positiv utveckling för familjemedlemmarna.

Erfarenheter från fosterbarnsvården visar bl.a. att familjehemmen mycket ofta engagerar sig djupt i sin uppgift. En starkt känslomässig kontakt uppkommer mellan gästen och värdfamiljen. För en del familjehem blir dock uppgiften alltför svår. De kan bli isolerade, få svårigheter med myndighetskontakterna och ibland uppstår också relationsstörningar i familjen. Liknande erfarenheter finns från familjevård av vuxna.

Det är nödvändigt att värdfamiljen är engagerad i sin uppgift för att familjevården skall bli framgångsrik. Men det är inte tillräckligt att enbart förlita sig på detta engagemang och gemenskapen i familjehemmet. Värdfamiljen måste garanteras ett fortlöpande stöd och en kvalificerad handledning. Familjehemmen är sårbara. Följderna av ett misslyckande eller en felbedömning kan därför bli mycket större vid familjevård än vid t.ex. institutionsvård.

Familjevård ger samhället en möjlighet att lösa vård- och behandlingsuppgifter genom att ta tillvara enskilda människors intresse och engagemang. Myndigheterna har därmed också skyldighet att svara för ett lämpligt stöd, som är utformat så att familjehemmen ges möjlighet att klara av sin uppgift och samtidigt bibehålla sin självständighet. Försöker man utifrån på ett okänsligt sätt ge anvisningar om hur vården skall bedrivas finns risk att detta skadar familjehemmet och familjevården mer än det hjälper.

Utredningens förslag syftar till att ge familjevården för vuxna missbrukare

en sådan form att det enskilda initiativet och ansvarstagandet stimuleras samtidigt som samhällets övergripande ansvar för vården bibehålls och i vissa avseenden stärks. Familjevård utgör ett exempel på en känslig kombination av offentligt vårdansvar och enskilt engagemang. Om det offentliga ansvaret och inflytandet blir dominerande, riskerar familjevården att förlora sin karaktär. Den kan då bli en form av "decentraliserad institutionsvård". Om samhället inte tar tillräckligt stort ansvar för familjevården, finns å andra sidan risken att familjehemmen överbelastas och inte orkar med sin uppgift. I båda fallen riskeras att familjevårdstraditionen går förlorad.

Familjehemmen skall ha ersättning för sina kostnader och ett arvode, som ger ett tillskott till värdfamiljens ekonomi. Familjevård är dock inte endast ett avlönat uppdrag från samhället. Det är också ett sätt att i praktisk handling visa solidaritet med utslagna och skadade människor. Familjevård bör bedrivas så att familjehemmen inte behöver bli yrkesmässigt verksamma med vårduppgiften. Det är viktigt att familjevård inte blir en ny form av institutionsliknande vård.

En placering i familjevård innebär för gästen att han helt och hållet byter miljö för en ganska lång tid. Familjevård bör användas för vuxna framför allt då det av olika anledningar är angeläget att missbrukaren helt måste förändra sin livssituation. Vårdformen är ett viktigt alternativ då stöd och insatser i missbrukarens vanliga miljö inte är möjliga.

Utredningens bedömning är att familjevård kan användas bl.a. för den växande grupp av unga missbrukare som inte har fungerande och positiva relationer till sin familj eller andra nära vänner och som saknar både arbete och arbetslivserfarenhet. Med ett sammanfattande ord skulle man kunna kalla personer i denna grupp för "utanförstående".

Många kommuner har svårt att finna lämpliga familjehem. Stor konkurrens råder därför om de familjer som är villiga att engagera sig i familjevård. Försöksprojekten har visat att det är möjligt att finna nya vägar att rekrytera lämpliga familjer.

Familjevårdens organisation

Utredningen föreslår att familjevård för vuxna missbrukare företrädesvis skall organiseras genom att speciella enheter för familjevård inrättas. I en sådan familjevårdsenhet ingår en eller ett par grupper av familjehem. Varje grupp består av 5-15 familjer. De bör bo relativt nära varandra och helst inom samma län för att kunna träffas regelbundet.

Varje grupp av familjehem skall ha minst en handledare – familjekonsulent. Familjekonsulentens uppgifter är att rekrytera familjehem, svara för löpande stöd och handledning samt bistå dem så att deras kontakter med myndigheterna fungerar smidigt.

En familjevårdsenhet bör ha ett organiserat samarbete med olika ideella och fackliga organisationer. Kontakten med sådana organisationer under-

lättar gästens anknytning till samhällslivet. De kan också bidra till att andra än de familjer som är direkt engagerade som familjehem blir delaktiga i verksamheten. Därigenom kan erfarenheter från familjevården föras ut till större grupper. Familjevård handlar mycket om samlevnad under komplicerade förhållanden. Sådan kunskap är värdefull för alla.

Varje familjevårdsenhet bör ha en styrelse. I styrelsen skall ingå företrädare för de till enheten anslutna familjehemmen, berörda myndigheter och olika ideella och fackliga organisationer. Styrelsen skall bl.a. svara för verksamhetens allmänna inriktning. Ansvaret för de placeringar som görs i familjehemmen åvilar den vårdansvariga myndigheten i varje enskilt fall.

En familjevårdsenhet kan organiseras på olika sätt. Ett grundläggande krav är dock att enheten har lokal förankring i den region där familjehemmen finns. Minst en familjekonsulent skall vara stationerad i närheten av familjehemmen. Enheten kan organiseras av en socialnämnd, en eller flera myndigheter i samarbete eller av en ideell förening eller särskild stiftelse.

För att stimulera bildandet av familjevårdsenheter föreslår utredningen att de skall vara berättigade till statsbidrag. Bidrag skall kunna utgå med upp till 75 procent av enheternas kostnader för familjekonsulenterna, familjernas gemensamma träffar och annat stöd till familjehemmen.

Inledningsvis kan detta nya statsbidrag finansieras genom att det nuvarande bidraget till vård i familjehem av missbrukare upphör. Nuvarande statsbidrag innebär att den kommun, som placerar en narkotikamissbrukare i familjevård kan erhålla 50 kronor per vård dag.

Bestämmelser och lagar

Ansvaret för vården av missbrukare åvilar huvudsakligen kommunernas socialnämnder. I socialtjänstlagen anges att den som behöver vård och inte kan få det i sitt eget hem skall tas emot i ett familjehem eller i någon annan form av heldygnsvård.

När en socialnämnd har fattat beslut om att placera en missbrukare i enskilt hem har nämnden också skyldighet att stödja den placerade och familjehemmet på lämpligt sätt. I kommunens skyldigheter ingår också ett tillsynsansvar. Stödet och tillsynen bör enligt utredningens mening utformas så att myndighetskontakterna inte får en dominerande roll varken för klienten eller familjehemmets övriga medlemmar. Genom en familjevårdsenhet kan detta arrangeras på ett smidigt sätt.

Vård som ges med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen avser endast frivilliga åtgärder. Familjevård för vuxna är enligt utredningens bedömning en vårdform som förutsätter att klienten själv har valt denna åtgärd. Klienten skall ha rätt och möjlighet att avbryta vistelsen i familjehemmet.

Familjevård kan dock i vissa speciella situationer äga rum då klienten är föremål för ett formellt tvång. En person som är intagen på kriminalvårdsanstalt kan under viss del av strafftiden få möjlighet till vård utom anstalten.

t.ex. i ett familjehem, enligt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt.

Regeringen har nyligen lagt fram ett förslag om lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Enligt förslaget skall en missbrukare under vissa omständigheter kunna ges vård oberoende av samtycke. Under vården, som skall ske på institutioner särskilt avsedda för sådan vård, skall den intagne på försök kunna skrivas ut till bl.a. familjehem.

Även i dessa fall skall klienten själv välja familjevård och ha rätt att avbryta vistelsen. Konsekvensen av att klienten befinner sig under formellt tvång är att han får återgå till en sluten vårdform om han avbryter familjevården. Själva vistelsen i familjehemmet sker dock i övrigt under samma förutsättningar som då det är fråga om en helt frivillig placering.

Under den period en person får vård i enskilt hem enligt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt har kriminalvården vård- och kostnadsansvaret för åtgärden.

Även landstinget kan ibland ha ansvaret för vård av missbrukare i familjehem. Det är aktuellt då landstinget har tagit initiativ till sådan vård som ett led i behandlingen av en psykisk sjukdom. Utredningen anser att ansvaret för vården skall kunna flyttas över till socialnämnden i klientens hemkommun, om denna godkänner en sådan överflyttning.

Utredningen betonar starkt att samråd skall ske då flera myndigheter eller flera kommuner är berörda i ett enskilt vårdärende. Möjligheterna till ett sådant samråd ökar om familjevården organiseras i familjevårdsenheter.

Ansvars- och försäkringsfrågor

Det är nödvändigt att ge familjehemmen ett skydd för ekonomiska skador som de kan råka ut för genom sitt vårdåtagande. Gästen kan vålla skada hos grannar eller andra personer som värdfamiljen har kontakt med. Klienten är i sådana fall juridiskt ansvarig att själv ersätta dessa skador. Klienten saknar dock i allmänhet tillgångar och kan därför inte utge någon ersättning. Erfarenheten visar att skador relativt sällan inträffar vid vård i familjehem. Men för familjehemmen är det väsentligt att de inte själva behöver stå för den ekonomiska risken. Huvudmannen för vården – den vårdansvariga myndigheten – bör enligt utredningen ta på sig ansvaret för att ersätta eventuella skador.

Primärkommunerna och landstingen har möjlighet att teckna försäkringar, som ger värdfamiljerna ett gott grundskydd. I de fall huvudmannen ej tecknar någon sådan försäkring bör myndigheten göra ett motsvarande ansvarsåtagande.

I de fall placeringar sker genom kriminalvården finns ett något mer begränsat skydd genom brottsskadelagen. Utredningen föreslår att kriminalvårdens myndigheter skall ges möjlighet att ersätta eventuella skador enligt samma regler som kommunerna.

För att komplettera det grundskydd som huvudmännens försäkringar

och/eller ansvarsåtaganden ger behöver värdfamiljen också ha ett gott eget försäkringskydd. Försäkrings- och ansvarsfrågorna är ofta svåra att sätta sig in i för familjehemmen. Utredningen föreslår därför att huvudmännen utarbetar en informationsskrift om vilka försäkringsbestämmelser som nu gäller vid familjevård. Informationen skall ges till samtliga familjehem av resp. huvudman.

Arbetsrättsliga frågor

Den arbetsrättsliga lagstiftningen är svår att anpassa till de speciella förhållanden som gäller i ett familjehem. Utredningen anser att familjehemmen skall ges en starkare arbetsrättslig ställning utan att deras självständighet riskeras. För att denna princip skall kunna tillämpas generellt vid familjevård skulle den arbetsrättsliga lagstiftningen i vissa delar behöva förändras. Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till en sådan översyn av lagstiftningen.

Värdfamiljerna bör ha en oberoende ställning gentemot uppdragsgivaren-huvudmannen. Detta innebär bl.a. att varje placering i ett familjehem skall vara ett s.k. särskilt uppdrag.

En sådan oberoende ställning för värdfamiljerna har dock vissa nackdelar. Värdfamiljerna får inte någon inkomst från familjevården då de inte har någon placering och myndigheten har inte garanterad tillgång till platser i familjehemmen.

Genom att kontraktera familjehem får dessa en viss inkomst även då de inte har någon placerad hos sig samtidigt som myndigheten därigenom får tillgång till platser i dessa familjehem. Enligt utredningens bedömning finns det dock andra nackdelar med att kontraktera hem. Den allvarligaste är att deras självständighet och integritet kan bli lidande.

Genom en familjevårdsenhet kan olika myndigheter få tillgång till platser i familjehem utan kontraktering. Utredningen föreslår att avtal mellan huvudman och värdfamilj skall tecknas vid varje placering. Därigenom kan båda parter få en klarare bild av vilka villkor som gäller för placeringen.

De klienter som placeras i familjevård skall i största möjliga utsträckning delta i familjens liv på samma villkor som de övriga familjemedlemmarna. Det innebär att gästen skall delta i det arbete som förekommer i familjens hushåll. Om möjligt bör gästen också delta i produktivt arbete, t.ex. lantbruk, om sådant bedrivs i familjehemmet. Arbetsträning är ofta nödvändig för att gästen senare skall kunna klara studier eller eget arbete.

Utredningen behandlar under vilka villkor arbetsträning kan ske inom ramen för familjevård utan att värdfamiljen får ett arbetsgivaransvar.

Ekonomiska frågor

Vid familjevård belastas kommunen med kostnader för ersättning till familjehemmet, för klienten i övrigt och för stöd och handledning till familjehemmen.

Ersättning till familjehemmen består av två delar, en ersättning för omkostnader och ett arvode. Det senare är skattepliktigt.

Beloppen varierar kraftigt, bl.a. beroende på familjehemmets arbetsätt och inriktning. Kommunförbundet utger årligen centrala rekommendationer som ligger till grund för kommunernas ersättning till familjehemmen. Utredningen framhåller att det vore fördelaktigt om familjehemmen får ökade möjligheter att påverka ersättningsnivån genom överläggningar med huvudmännen.

Utredningen beräknar att ersättningen till familjehemmet och kommunens kostnader för klienten vid familjevård av vuxna f.n. som regel uppgår till omkring 200 kronor per vård dag.

Kostnaderna för stöd och handledning till familjehemmen är i dagens läge mycket svåra att beräkna. En familjevårdsenhet får enligt ett räkneexempel som presenteras i betänkandet kostnader för sådana uppgifter på ca 140 kronor per vård dag. Den totala dygnskostnaden för vård som ges med stöd av en familjevårdsenhet skulle således bli omkring 340 kronor.

Vid annan heldygnsvård av missbrukare är kostnaderna i allmänhet betydligt högre.

De totala kostnaderna för en familjevårdsenhet med åtta placeringar på ett år vardera skulle enligt utredningens beräkningar bli knappt en miljon kronor.

Omkring 400 000 kronor utgör då kostnader för stöd och handledning till familjehemmen. Utredningen föreslår att statsbidrag skall kunna utgå med upp till 75 procent av dessa kostnader. Då en ny enhet skall startas föreslås att bidrag skall kunna utgå med 100 procent under maximalt ett år. Det beräknade medelsbehovet för statsverket beräknas till 2,8 milj. kronor under det första året bidrag utgår. För att ge ekonomiskt utrymme åt det nya statsbidraget föreslår utredningen att det hittillsvarande bidraget om 50 kronor per dag för vård av narkotikamissbrukare i enskilt hem upphör.

Den föreslagna förändringen av statsbidragen till familjevård skulle innebära att kommunerna får en viss ökning av de direkta vårdkostnaderna för placeringar i familjehem. Vissa omprioriteringar kan därför behöva göras mellan de olika kostnader kommunerna har för vård av och bistånd till missbrukare. I gengäld ökar förutsättningarna för en högre vårdkvalitet.

Utredningen anser vidare att dess förslag innebär en effektivisering och ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser samt mindre krångel och byråkrati för värdfamiljernas del. Ett långsiktigt arbete i linje med utredningens förslag kan dessutom bl.a. leda till att det blir lättare att engagera och behålla frivilliga krafter i socialt arbete.

Uppföljning av utredningens arbete

Tillfälle till diskussioner om samarbetsmöjligheter mellan myndigheter, organisationer och föreningar bör ges i samband med att utredningens förslag presenteras och remissbehandlas. Utredningen föreslår att några informationskonferenser med denna uppgift arrangeras.

Utredningens förslag om familjevårdsenheter förutsätter att varje enhet får en lokal förankring i den region där familjehemmen finns. För att stimulera bildandet av enheter, föreslås lokala och regionala uppföljningskonferenser.

En samarbetskommitté för familjevård har på enskilt initiativ bildats under den tid familjevårdsutredningen har arbetat. Utredningen bedömer att samarbetskommittén kan komma att utgöra en värdefull tillgång i arbetet med att utveckla familjevården och föreslår att den får ekonomiskt stöd till sin verksamhet.

De erfarenheter som hittills finns av familjevård i den form och med den inriktning utredningen föreslår är mycket litet dokumenterade. För att tillvarata erfarenheterna krävs utbildningsinsatser, forskning och utvärdering.

Familjekonsulenternas uppgift är krävande. Kunskaper och erfarenheter behövs från såväl behandlande som administrativt och handledande arbete. Familjekonsulenternas speciella ställning som en länk mellan familjehemmen och myndigheterna ställer också krav på vidareutbildning.

Utredningen föreslår att socialstyrelsen får disponera medel för sådan utbildning.

I en familjevårdsenhet finns det, enligt utredningens mening, goda möjligheter att integrera utvärderingsarbetet med enhetens övriga uppgifter. Detta ger deltagarna möjlighet att kritiskt granska och diskutera den egna verksamheten på ett sätt som utvecklar arbetet.

Det är önskvärt att sådana "självvärderingar" genomförs under handledning och med bistånd av forskare.

Avslutningsvis föreslår utredningen att Delegationen för social forskning tar initiativ till ett forskningsseminarium för att belysa möjligheterna att bedriva forskning om sociala frågor med utgångspunkt från vård i familjehem.

Sammanställning av remissyttrandena över betänkandet Ds S 1981:17 Det förstärkta familjehemmet

Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över betänkandet lämnats av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetarskyddsstyrelsen (ASS), riksförsäkringsverket (RFV), kriminalvårdsstyrelsen (KVS), socialstyrelsen (SoS), länsstyrelsen i Kronobergs län, Svenska kommunförbundet, landstingsförbundet, Göteborgs kommunstyrelse, Malmö kommunstyrelse, Luleå kommunstyrelse, Växjö kommunstyrelse, Örebro socialnämnd, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO/SR), Föreningen Sveriges socialchefer, Svenska försäkringsbolags riksförbund (SFR), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Fosterhemmens riksförbund, Sveriges organiserade familjevårdshem (SOF), Riksförbundet för hjälp åt läkemedelsmissbrukare (RFHL) samt Riksförbundet mot alkohol och narkotika (RFMA).

Länsstyrelsen i Kronobergs län har avlämnat yttranden från socialnämnderna i Alvesta och Ljungby kommuner. SACO/SR har avlämnat yttranden från Sveriges Psykologförbund och Sveriges socionomers, personal och förvaltningstjänstemäns riksförbund (SSR).

Dessutom har Stiftelsen Smålandsgårdar avlämnat yttrande.

Remissyttrandena

Allmänt

Samtliga remissinstanser delar utredningens syn att vård i familjehem utgör eller kan bli ett viktigt behandlingsalternativ även för vuxna missbrukare. En stor enighet råder också bland remissinstanserna att en förutsättning för att använda familjevården i större omfattning är att familjehemmen får ett utökat stöd. När det gäller hur detta stöd skall utformas instämmer flertalet i de grundläggande principer som utredningen föreslår.

De flesta remissinstanser delar utredningens uppfattning att familjevårdande uppgifter inte bör vara yrkesmässig verksamhet för familjehemmen. *Fosterhemmens riksförbund* menar dock att vård i familjehem måste bygga på att familjerna får en ekonomisk ersättning och social trygghet på samma sätt som andra anställda. *Sveriges organiserade familjevårdshem (SOF)* menar att kvalificerad familjevård måste bygga dels på att de som bedriver sådan vård är heltidsengagerade för sitt uppdrag och dels på att familjehemmen har en stark, självständig ställning.

Kriminalvårdsstyrelsen t.ex. anser att möjligheten att placera intagna i

anstalt jämlikt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt är utomordentligt värdefull och att sådana placeringar kan utgöra ett alternativ till fängelse.

Socialstyrelsen instämmer i de generella riktlinjer som utredningen har dragit upp för familjehemsvården. Styrelsen anser att dessa principer bör gälla vid all vård i familjehem. *Socialstyrelsen* understryker vikten av att hemmens familjekaraktär bibehålls. Familjehemsvård får inte bli en ny form av institutionsliknande vård.

Svenska kommunförbundet påpekar att många av dem som försökt utveckla familjevården för vuxna missbrukare har ställts inför stora svårigheter. Familjehemsvård för vuxna missbrukare torde därför enligt förbundets uppfattning komma att förbli ett litet, men viktigt komplement till övriga vårdformer. Förbundet erinrar om att tidigare familjevård för vuxna inom omsorgsvården och den psykiatriska vården har varit på både gott och ont, och att en kraftig tillbakagång nu sker av familjevård inom dessa områden, till förmån för eget boende, små vårdhem och andra kollektiva boendeformer. Vill man från samhällets sida lansera en ny form av familjevård är det enligt förbundets uppfattning av största vikt att samhället också garanteras insyn och inflytande över vården.

LO ställer sig i princip positiv till utredningens förslag. *LO* anser att vård i familjehem i denna form kan bli ytterligare ett alternativ och en extra resurs vid sidan om annan missbrukarvård.

RFHL påpekar att deras erfarenheter av familjevård är odelat positiva. Vårdformen kan inte passa alla och ersätter oftast inte ett bra behandlingshem. *RFHL* understryker att familjevård kan ge ett gott resultat endast om den är organiserad, t.ex. enligt de principer för vården som utredningen tar upp.

Flera remissinstanser påpekar att erfarenheterna av familjevård i den form utredningen föreslår är begränsade. *Socialstyrelsen* anför t.ex. att de erfarenheter som finns inom andra vårdområden, t.ex. den psykiatriska vården och vården av utvecklingsstörda därför bör tas tillvara. Styrelsen påpekar att omfattningen av familjevård för vuxna nu minskar inom båda dessa vårdområden. Som skäl anges bl.a. risken för att den som vårdas kommer i en olycklig beroendeställning till sin värdfamilj. Även sådana negativa erfarenheter bör uppmärksammas vid den fortsatta utvecklingen av familjevården enligt styrelsen. *Kommunförbundet* anser att de försöksverksamheter som bedrivits inom ramen för utredningsarbetet har pågått alltför kort tid för att ge någon vägledning.

Malmö kommunstyrelse menar att familjevård kan vara en värdefull resurs framför allt när det gäller yngre missbrukare i tonåren och i åldrarna närmast däröver. För det stora flertalet missbrukare bedömer *Malmö kommunstyrelse* att familjevård inte är ändamålsenligt. De som inte kan ges vård i sitt eget hem behöver i allmänhet så djupgående och långvariga behandlingsinsatser att påfrestningarna för en enskild familj i dessa fall i allmänhet blir för stora. Vård i någon form av behandlingskollektiv är enligt *Malmö* i dessa fall

att föredra. *Örebro kommunstyrelse* framför liknande synpunkter.

SSR uttrycker sin tillfredsställelse med att utredningen sammanställt erfarenheter kring familjevården och utifrån dessa föreslagit modeller för verksamheten. Tyvärr har dock utredningen enligt *SSR* ej tillräckligt redovisat behandlingsresultaten av denna vårdform.

Fosterhemmens riksförbund biträder utredningens förslag om att familjehemsvården skall stödjas bl.a. genom konsulenter. När det gäller svårigheterna att rekrytera familjehem menar förbundet att detta i första hand beror på att de ekonomiska villkoren för familjehemmen är för dåliga. Uppdragsgivarna betraktar familjehemsvård som ett "extraknäck" genom att hemmen endast får arvode och inte någon kontinuerlig lön. Familjehemmen bör få bättre ekonomiska förhållanden och knytas till de sociala trygghetssystemen, menar riksförbundet.

SOF ser positivt på att man tagit fasta på familjevård som lämplig vårdmodell även för vuxna och då speciellt för vuxna missbrukare. *SOF* har dock starka invändningar mot att man funnit det lämpligt att över huvud taget utvärdera de försöksprojekt som bedrivits inom ramen för utredningens pågående arbete. Dessa försök har, enligt *SOF*, i praktiken fungerat under så kort tid och i sådan begränsad omfattning att de inte borde tillmätas något speciellt värde. *SOF* menar att det i stället vore värdefullt om man studerar redan i dag befintlig fungerande familjevård, som bygger på människor med dokumenterade kunskaper, erfarenheter och intresse. Bra familjevård förutsätter, enligt *SOF*, att familjen i den här typen av vård heltidsengagerar sig. Föreningen varnar för att man engagerar familjer på grund av deras känsla för solidaritet och idealitet utan att se till deras föregående erfarenheter och kompetens. Risken för misslyckande är då mycket stor. *SOF* menar att de flesta människor som befinner sig i en svår social situation i kombination med missbruk behöver kvalificerad hjälp. Endast en kvalificerad familjevård där missbrukaren lever med familjen och där familjevården består av både medmänsklighet, omtanke och kvalificerade vårdinsatser kan vara verkningsfull enligt föreningen.

Familjevårdens organisation

Alla remissinstanser, som har kommenterat frågan, delar utredningens syn att det är angeläget att familjehemmen har ett organiserat samarbete med varandra i syfte att utbyta erfarenheter och stödja varandra samt att de har tillgång till stöd och handledning från kompetent personal.

Utredningen föreslår att detta stöd skall organiseras genom familjevårdsenheter, som har en relativt självständig ställning. En enhet skall enligt förslaget bestå av en grupp om 5-15 familjer. Varje grupp av familjer skall ha minst en handledare - familjekonsulent. Enhetens arbete och inriktning skall ledas av en allsidigt sammansatt styrelse.

Praktiskt taget samtliga remissinstanser anser att förslaget om familjevård-

senheter är ett bra sätt att utveckla familjevården och ge familjehemmen det nödvändiga stödet.

Några remissinstanser menar att även andra sätt att organisera familjevård måste stå öppna. *Kommunförbundet* menar således att familjevård endast utgör ett komplement till den vård som kan erbjudas missbrukarna. Enligt socialtjänstlagens principer om frivillighet och medbestämmande skall de önskemål om familjehem som missbrukaren själv uttalar i största möjliga utsträckning tillgodoses. Det innebär att man ibland måste söka sig utanför den grupp av familjehem som de föreslagna familjevårdsenheterna omfattar.

Malmö kommunstyrelse anför att det är viktigt att formerna för familjevårdens organisation nu inte låses, så att en anpassning till lokala förutsättningar och utveckling inom vården försvåras. *Malmö kommunstyrelse* erinrar om det pågående och kommande arbetet med den regionala institutionsplaneringen, som förutsätter att kommuner och landsting ges frihet att inom vida ramar pröva nya former för att tillgodose vårdbehoven. Det kan t.ex. vara lämpligt att familjevården knyts till en institution eller en behandlingsenhet, menar *Malmö kommunstyrelse*. Även *RFMA* menar att familjevården med fördel kan knytas till ett behandlingshem.

Enligt utredningens förslag skall en enhet kunna bildas av idcell förening, av en socialnämnd eller av flera olika myndigheter i samarbete. Remissinstansernas inställning är här varierande. Flertalet anser att det är viktigt att enheten har en självständig ställning. Några menar dock att ansvaret för enheten alltid måste ligga på en offentlig myndighet.

Kriminalvårdsstyrelsen anser att en god organisatorisk bas för verksamheten kan vara ett samarbetsavtal eller en stiftelse. *Kriminalvårdsstyrelsen* är tveksam när det gäller möjligheterna för ideella föreningar att bilda statsbidragsberättigade familjevårdsenheter. *KVS* menar att det är en väsentlig skillnad mellan att engagera sig i ett ideellt arbete och ta det praktiska ansvaret för en kvalificerad behandlingsform. Ansvariga kommuner och andra offentliga organ bör ges inflytande innan en familjevårdsenhet startar.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att det är viktigt att enheterna blir så självständiga som möjligt. För att kunna ge ett tillfredsställande resultat är det betydelsefullt att beslut kan fattas snabbt och att handlingsfriheten inte beskärs av en byråkratisk uppbyggd organisation. *Länsstyrelsen* anser att enheter organiserade som stiftelser framstår som den mest lämpade organisationsformen.

Samhällets och olika organisationers inflytande på verksamheten kan då ske genom representation i stiftelsens styrelse.

Landstingsförbundet framhåller att det är viktigt att enheterna får en smidig organisationsform. I första hand bör de, enligt förbundet, ha en direkt kommunal anknytning. Om enheten organiseras utanför den offentliga sektorn finns det enligt förbundet en del oklara punkter bl.a. beträffande

ansvar och samarbete. Dessa frågor anser landstingsförbundet måste övervägas ytterligare.

Luleå kommunstyrelse anför, på grundval av försöksverksamheten som bedrivits i Norr- och Västerbotten, att det förekommit svårigheter, men att resultaten varit godtagbara. Ett problem har varit att de olika intressenterna inte haft samma inflytande på verksamheten. Det är därför viktigt att alla intressenter får ett medinflytande utan att någon part dominerar. Insyn genom samhällets organ är vidare ett villkor enligt Luleå kommun. *Växjö kommunstyrelse* menar att en organisation som är fristående i förhållande till de placerade myndigheterna förefaller att vara en bra modell för att hemmen skall kunna behålla sin självständighet, integritet och initiativförmåga. Kommunen menar att även klienternas möjligheter till inflytande borde ha diskuterats i utredningen.

LO anser att möjligheterna att välja form för organisationen bör vara flera, då detta ger en större anpassbarhet till lokala förhållanden. Samtidigt påpekar *LO* att organisationens erfarenheter av deltagande i två familjevårdsprojekt har gett vid handen att verksamheten bör bedrivas i relativt fasta former.

Svenska Försäkringsbolags riksförbund anser att samhället måste bära huvudansvaret för de familjevårdsenheter som etableras. Utbyggnaden bör ske i regi av berörda myndigheter. Samarbete bör dock, enligt förbundet, givetvis ske med olika intresseorganisationer, men det formella och praktiska ansvaret måste bäras av samhället. *SFR* pekar på att stiftelseformen enligt t.ex. Smålandsgårdars modell ger såväl erforderlig frihet och flexibilitet som stabilitet. En sådan stiftelse bör, enligt förbundet, disponera över egen budget för att kunna handla självständigt och flexibelt.

LRF anser att det är viktigt att enheterna får en lokal förankring och att de inte omfattar alltför stora regioner. *LRF* vill också framhålla betydelsen av att enheternas styrelser inte domineras av de berörda myndigheterna.

Fosterhemmens riksförbund pekar på att det är olämpligt att mer än en huvudman kopplas till ett och samma familjehem, vilket enligt förbundet kan vara en risk då flera myndigheter samarbetar om en familjevårdsenhet.

SOF anser att utredningens förslag är felkonstruerat. *SOF* framhåller att resurserna i första hand skall tillföras familjehemmen samtidigt som myndigheterna ges stora möjligheter till insyn och kontroll. *SOF* understryker att det är viktigt att familjehemmen samverkar, men en sådan samverkan måste organiseras av familjehemmen själva och ske på deras villkor. En konsulent bör således enligt *SOF* vara utsedd av familjerna och arbeta på deras uppdrag.

Stiftelsen Smålandsgårdar understryker att familjevårdsenheten måste vara fristående och självständig. Stiftelsen menar att det är viktigt att enheterna får en lokal förankring.

En del remissinstanser är negativa mot eller tveksamma till utredningens förslag att varje enhet bör ha en styrelse. *Kriminalvårdsstyrelsen* anser t.ex.

att det inte alltid är meningsfullt att knyta en särskild styrelse till verksamheten. I de fall det gäller en enhet organiserad av en stiftelse är det naturligt med en styrelse, men knappast när det gäller en enhet som organiserats av en eller flera kommuner. KVS menar att utredningen inte tillräckligt har beskrivit vilka uppgifter en styrelse skulle ha, varför förslaget i denna del avvisas. *Socialstyrelsen* menar att en styrelse riskerar dels att ta relativt stora administrativa resurser i anspråk, dels att inverka hämmande på det enskilda engagemanget. *Socialstyrelsen* avstyrker därför förslaget om en styrelse för varje familjevårdsenhet.

LRF betonar å andra sidan att det är viktigt att styrelsen i enheterna inte domineras av de berörda myndigheterna. *RFHL* menar att stiftelseformen är den bästa organisationsformen. *RFHL* är öppen för att en kommun kan vara huvudman för verksamheten, men en styrelse med deltagare från olika organisationer måste finnas för att verksamheten skall få förankring i det övriga samhället.

Enligt utredningens förslag skall varje enhet ha minst en handledare - familjekonsulent. Flera remissinstanser påpekar att en konsulent inte bör arbeta ensam. Enligt *kriminalvårdsstyrelsens* erfarenhet är enheter med endast en konsulent för små. De problem som uppstår under en familjevårdsplacering är ofta så komplicerade att konsumenten måste ha någon att samråda med. För att upprätthålla kontinuiteten under semester, sjukdom m.m. är familjeenheter med exempelvis 5-10 familjehem och endast en konsulent alltför resurssvaga, enligt KVS. Styrelsen framhåller också att erfarenheterna har visat att om konsumenten i en liten familjeenhet slutar riskerar verksamheten att stagnera eller helt upphöra.

Sveriges Psykologförbund, *Stiftelsen Smålandsgårdar m.fl.* menar att arbete med komplicerade sociala problem, som det här rör sig om, inte lämpar sig för ensamarbete. Länsstyrelsens uppfattning är att enheter med mindre än två konsulenter inte bör organiseras.

Konsulentens kompetensområde och arbetsförhållanden kommenteras av några remissinstanser. Därvid framhålls bl.a. att ansvarsområdet för konsulenterna inte klart framgår av utredningens förslag.

Socialstyrelsen anför att enligt 39 § socialtjänstförordningen (SoF) bör familjehemsvården för såväl barn som vuxna utövas av socialnämnden genom särskilt utsedda representanter. Mellan dessa personer och familjekonsulenterna kan kompetenskonflikter befaras uppstå, om inte gränserna för deras resp. roller dras mycket tydligt.

SSR anser att familjekonsulentens uppgift bör begränsas till att rekrytera familjehem, svara för fortlöpande stöd och handledning. *SSR* anser inte att familjekonsulenterna skall "bistå" familjevårdshemmen så att deras kontakter med myndigheter fungerar smidigt. Detta leder enligt *SSR*, sannolikt till att familjekonsulenterna får en "buffertroll" mellan familjevårdshemmet och myndigheterna. Denna kan i sämsta fall utvecklas till en "budbärarroll". Enligt *SSR* skulle denna roll bli särskilt märklig om konsulenterna skulle

företräda familjevårdshemmet inför övrig personal inom socialtjänsten. Det skulle, menar SSR, strida mot den nya lagstiftningens intentioner.

SOF menar att de resurser som behövs vid lösandet av konflikter och problem måste finnas inom varje familj. Konsumenten bör fungera som ett komplement till familjerna och ej som överordnad expert. Enligt SOF är det viktigt att slå vakt om familjehemmets resurser och suveränitet. De skall inte vara styrda av "experter" som inte lever i ett familjehem med motsvarande verksamhet. Man skall enligt SOF inte ta ifrån familjerna sitt naturliga ansvar genom att låta kontakter med myndigheter och annan utåtriktad verksamhet gå genom konsumenten.

Samverkan mellan olika myndigheter, mellan storstads- och glesbygdsområden och familjevårdens roll i den regionala institutionsplaneringen tas upp till behandling av några remissinstanser.

Kriminalvårdsstyrelsen ställer sig avvisande till förslaget att tätortskommunerna skulle ha särskilda konsulenter placerade där man har de egna familjehemmen. Det är KVS:s uppfattning att den hittillsvarande verksamhet som administreras från tätortskommunerna i huvudsak fungerat tillfredsställande och att det med dagens utvecklade kommunikationsnät går bra att hålla kontakt med familjehem även på relativt långa avstånd.

Länsstyrelsen i Kronobergs län menar att det kan uppkomma svårbedömbara gränsdragningar och praktiska samarbetsvårigheter mellan olika huvudmän. För att undvika det menar länsstyrelsen att det är angeläget att rekommendationer utarbetas av kriminalvårdsstyrelsen samt kommun- och landstingsförbunden. Dessa kan sedan lokalt anpassas inom ramen för resp. läns vårdresursplanering.

Landstingsförbundet tar i sitt svar upp att landstingen och kommunerna har ett gemensamt ansvar för att institutionsresurser av olika slag finns att tillgå. Det är, enligt förbundet, viktigt att familjevården beaktas i den rullande institutionsplaneringen, som nu pågår i varje län. Om möjlighet finns till aktiv och kvalificerad vård i familjehem, kombinerad med rehabilitering, kan ofta institutionsvården förkortas enligt landstingsförbundet.

SSR påpekar att möjligheten till placeringar i familjevård definitivt inte får användas som skäl för kommuner/landsting att ej bygga ut antalet vårdplatser vid små hem för vård eller boende. SSR understryker att vård i familjehem kan utgöra en viktig del av en behandlingskedja i vilken kan ingå även sjukhusvård och vård på hem för vård eller boende.

Ljungby socialnämnd framhåller att det krävs en noggrann precisering av begreppet hemkommun så att det ej sker förvecklingar mellan vistelse- och hemkommunen. Det gäller såväl kostnadsansvaret som vidtagande av åtgärder.

Förändring av statsbidragen

Flertalet av remissinstanserna ställer sig positiva till att familjevårdsenheter av den föreslagna modellen skall kunna få statsbidrag med upp till 75 procent av sina kostnader. Några, däribland *kriminalvårdsstyrelsen* och *landstingsförbundet*, menar dock att något krav på att en enhet skall ha styrelse inte bör kopplas till statsbidraget. Dessa remissinstanser liksom *kommunförbundet* m.fl. påpekar också att även andra former av familjevård skall kunna få stöd. *Föreningen Sveriges socialchefer* är negativ till de föreslagna formerna för statsbidragen eftersom de i allt för hög grad styr den organisatoriska utformningen av verksamheten. Föreningen menar att statsbidrag bör utgå för familjevård oavsett organisatorisk form.

En stor andel av remissinstanserna motsätter sig utredningens förslag att finansiera det nya statsbidraget genom att slopa det nuvarande bidraget om 50 kr./vårdtag för narkotikamisbrukare i familjevård.

Länsstyrelsen i Kronobergs län är kritisk mot utredningens ståndpunkt att den föreslagna förändringen av statsbidragen leder till en utveckling av familjevården. Länsstyrelsen menar att kommunerna kommer att få vidkännas ökade kostnader. Om statsbidraget skall vara en stimulans till förändring av familjevården bör inte det nuvarande bidraget på 50 kr. per dag slopas, anser länsstyrelsen.

Svenska kommunförbundet menar att statsbidrag med 75 procent till enheterna bör utgå till de kommuner som väljer att höja kvaliteten på familjehemsvården enligt utredningens förslag. Samtidigt bör dock det nuvarande bidraget om 50 kr./dag kvarstå. *Kommunförbundet* menar att vissa klienter måste placeras i hem som inte tillhör någon familjevårdsenhet. Om bidraget förändras skulle kommunen i dessa fall inte komma i åtnjutande av stimulansbidraget samtidigt som den förlorar det nuvarande bidraget.

Även *Malmö* och *Örebros kommunstyrelser*, *Alvesta* och *Ljungbys socialnämnder* samt *LO* menar att det nuvarande bidraget ej bör slopas.

Växjö kommunstyrelse menar att samhället i viss omfattning kompenseras ekonomiskt för de kostnader som utredningens förslag medför, genom att ännu dyrare vårdformer kan undvikas för de aktuella personerna och genom att personal inom bl.a. social- och kriminalvårdssektorerna blir mindre belastade. Med denna motivering anser Växjö kommun att det förfaller rimligt att det sker en större överföring av ekonomiska medel till verksamheten från staten än de 75-procentsbidrag som utredningen föreslår.

Kriminalvårdsstyrelsen, *socialstyrelsen*, *Göteborgs kommunstyrelse*, *LRF* och *RFHL* stöder förslaget att slopa det nuvarande statsbidraget.

Uppföljning och forskning

Samtliga remissinstanser som har kommenterat frågan instämmer i utredningens överväganden angående uppföljning av och forskning om familjevården.

Socialstyrelsen anför att de av utredningen föreslagna kontaktkonferenserna och utbildningsinsatserna, vilka enligt förslaget skulle arrangeras av socialstyrelsen, måste vägas mot annan angelägen utbildningsverksamhet som styrelsen har att administrera inom det befintliga anslaget. Endast om medel ställs till socialstyrelsens förfogande kan styrelsen garantera att sådana insatser kan genomföras i önskad omfattning. Socialstyrelsen understryker behovet av forskning om familjevården.

Utredningen föreslår att socialstyrelsen skall handlägga frågor angående statsbidrag till verksamheten, för att styrelsen därigenom skall få möjlighet att följa utvecklingen inom familjevården. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser emellertid att det finns vägande skäl för att handläggningen av statsbidraget åvilar länsstyrelserna, som därigenom får en god överblick över familjevården i resp. län och därmed bättre kan bistå familjevårdsenheterna i den mån de är organiserade i stiftelseform.

Ansvars- och försäkringsfrågor

De remissinstanser som har behandlat försäkringsfrågorna stöder samtliga utredningens allmänna uppfattning att huvudmannen för vården bör ta de ekonomiska risker som familjehemmet inte kan skydda sig emot genom försäkringar som normalt ingår i ett hushåll. De flesta instämmer också i utredningens bedömning att skyddet beträffande placeringar som görs av kommuner och landstingskommuner är tillfredsställande, genom de försäkringsmöjligheter som finns i dag. Likväl delar de flesta utredningens uppfattning att det för närvarande inte är nödvändigt att föreslå ytterligare åtgärder. *Fosterföräldrarnas riksförbund* anser dock att en absolut garanti för alla tänkbara ersättningsanspråk måste finnas. Några remissinstanser pekar på vikten av att de skadefall som inträffar i familjehemmen noga följs av huvudmännen.

Kriminalvårdsstyrelsen och Svenska försäkringsbolags riksförbund pekar på att försäkringsskyddet gentemot värdfamiljen är mera begränsat när det gäller placeringar som görs av kriminalvårdsstyrelsen enligt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt.

Såväl KVS som Svenska försäkringsbolags riksförbund menar att skyddet måste förstärkas. Svenska försäkringsbolags riksförbund är öppna för diskussioner med övriga berörda för att om möjligt söka lösa frågan. KVS's principiella uppfattning är "att hithörande frågor bör kunna lösas inom ramen för en vidgad tillämpning av brottsskadlagen."

Arbetsrättsliga frågor

Det arbetsrättsliga läget när det gäller förhållandet mellan värdfamilj och huvudman tas upp i några remissvar. *Fosterföräldrarnas Riksförbund* hävdar att ett anställningsförhållande skulle kunna skapa en yrkeskår med högre kvaliteter än vad den har i dag. LO anser å sin sida att vård i familjehem inte är av sådant slag att särskilt utbildad personal utöver konsulenterna behöver anställas, utan denna vårdform bör bedrivas som ett frivilligt solidaritetsarbete. LO fortsätter: "Givetvis måste värdfamiljen få sina omkostnader täckta och inte behöva riskera att lida ekonomisk förlust genom sitt frivilliga åtagande. För vård som kräver särskilda resurser bör man i stället utnyttja hem för vård eller boende". Även landstingsförbundet anser att familjevården bör grundas på ett uppdragstagarförhållande.

Enligt *Lantbrukarnas riksförbund* är det arbetsrättsliga förhållandet mellan värdfamilj och gäst inte heller klart utrett för den grupp av familjehem som ger arbetsträning i familjens företag. LRF anför att "flera gränsfall kan uppstå vid bedömning om arbetsgivaransvar föreligger eller ej. Speciellt är detta för handen i slutet av en arbetsträningsperiod när en klient skall förberedas för det öppna arbetslivet. Då kan det vara viktigt att han/hon får träning i att utföra självständiga arbetsuppgifter utan den direkta ledning som annars utövas från någon av hushållets medlemmar." LRF föreslår därför att även dessa förhållanden blir föremål för översyn i lagstiftningen. *Arbetskyddsstyrelsen* anser att såväl huvudmannen i förhållande till familjevården som familjevårdaren i förhållande till gästen måste ha ett skyddsansvar enligt arbetsmiljölagstiftningen. Huruvida endast delar av lagstiftningen bör gälla i detta sammanhang måste övervägas särskilt. ASS understryker också vikten av att frågan om arbetsmiljölagstiftningens tillämpning avgörs innan systemet med familjevård börjar fungera. I likhet med ASS tillstyrker också Malmö kommunstyrelse, LRF, socialstyrelsen m.fl. utredningens förslag om en översyn av familjevårdarens arbetsrättsliga ställning.

Övrigt

Några remissinstanser behandlar olika aspekter av hur vården i familjehemmet bör bedrivas, diskuterar urvalskriterier m.m.

Arbetsmarknadsstyrelsen anser att med hänsyn till att de unga missbrukarna under lång tid stått utanför samhällslivet bör man inte vara låst av bestämda vårdtider vid placering i familjehem. AMS menar också att personer placerade i familjehemsvård skall få möjlighet till arbetsträning på öppna marknaden.

Socialstyrelsen anför att familjevården i sin nuvarande form inom den psykiatriska vården är under avveckling genom att nyintagning upphör. Socialstyrelsen anser att den form familjevården givits i utredningens förslag

bör kunna förbättra behandlingsmöjligheterna för de personer med psykiska störningar som kan förekomma för familjevård. Socialstyrelsen förutsätter att de som placeras i familjevård och har psykiatriska vårdbehov får dessa tillgodosedda genom den öppna psykiatriska vården. Detta belyser, enligt styrelsen, behovet av att utveckla fungerande samarbetsformer mellan socialtjänsten och den psykiatriska vården.

Landstingsförbundet redovisar liknande synpunkter och framhåller att vissa av de värdfamiljer som tidigare varit verksamma inom landstingens s.k. kontrollerade familjevård troligen är intresserade av en övergång till yngre patienter, kortare vårdtider och större tonvikt på rehabilitering. Deras resurser bör enligt förbundet tas tillvara vid rekryteringen av värdfamiljer för missbrukare.

Göteborgs kommunstyrelse menar att urvalsprinciperna för familjevården inte har blivit föremål för någon djupare diskussion eller precisering. Problemen gäller såväl kriterier för vilka missbrukare, som bör komma ifråga för sådan vård, som vid valet av värdfamiljer. Det är enligt Göteborg på sikt nödvändigt att sådana kriterier utarbetas mer i detalj.

Föreningen Sveriges socialchefer pekar på de risker som är förenade med en avprofessionaliserad familjevård. En uppenbar risk är att familjehemmen får uppgifter som de inte har möjligheter att klara. Personer som klarar en behandling i sin hemmiljö bör, som tidigare framhållits, inte placeras i familjehem och inte heller personer med dålig behandlingsmotivation och/eller mycket svåra personliga och sociala problem. Den grupp som bör bli aktuell för familjehemsvård blir därför sannolikt liten. Frestelsen att utnyttja familjehemmen för personer som rätteligen behöver annan vård blir därmed stor. Enligt föreningens mening är det realistiskt att räkna med att familjehemmen kommer att ställas inför stora problem i form av återfall i missbruk, sviktande behandlingsmotivation osv.

SOF menar att klienten som placeras i familjevård inte är "gäst" utan familjemedlem. *SOF* menar därför att det är en psykologisk orimlighet att dels vara "gäst" under en prövotid för att se om man passar ihop och dels kunna leva med i familjen på ett naturligt sätt och ge upp stora delar av sitt "gamla" liv.

Bilaga 2

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-02-24

Föredragande: statsrådet Petri

Anmälan till proposition om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket såvitt avser justitiedepartementets ansvarsområde

Polisväsendet

I årets budgetproposition (1981/82:100, bil. 5 s. 18, 20-21, 44 f) har jag understrukt att narkotikakriminaliteten tillhör de brottskategorier mot vilka kampen i dag måste prioriteras särskilt högt. Jag har förordat att ytterligare 15 kriminalpolismän avdelas för narkotikabekämpning. Jag har vidare föreslagit att narkotikarotlarna och spaningsrotlarna skall få ytterligare teknisk utrustning (samma prop. s. 49).

De satsningar som genomförts tidigare år och som föreslås för nästa budgetår när det gäller att bekämpa narkotikabrott är emellertid inte tillräckliga. I sitt arbete med att avslöja narkotikabrottslingar ställs polisen inför stora problem. Den ökade rörligheten över våra gränser och de begränsade resurserna för gräns- och flygplatskontroll har gjort det lättare att föra in narkotika i landet. Metoderna som används för att smuggla in narkotika blir efter hand allt mer sofistikerade och de ligor som sysslar med narkotikahandlingen är mycket välorganiserade.

Såvitt avser cannabis är det vanligaste smugglingssättet bil, men transporter med båt, tåg och flyg förekommer också. En annan vanligt förekommande metod är att cannabis skickas per post.

Heroinmissbruket i Sverige är i dag koncentrerat till Storstockholm och Malmö-Lund-regionen. Det heroin som kommer till Sverige härstammar huvudsakligen från Mellersta Östern och Sydostasien. F.n. fungerar Libanon och Pakistan i betydande utsträckning som utskeppningsländer. Smugglingen till Sverige och distributionen styrs till stor del av utländska narkotikaorganisationer. Ett vanligt sätt att föra in heroin i landet är att förvara mindre partier fastsatta på kroppen eller dolda i kroppens håligheter eller skickligt gömda i resväskor eller andra föremål.

Amfetamin förekommer f.n. i relativt stor omfattning i Sverige. Merparten av denna narkotika härstammar från Holland, Tyskland och Ungern. Viss produktion förekommer också i Sverige. Tillvägagångssättet vid införsel och distribution påminner om det som används för heroin.

Kokain förekommer än så länge i begränsad omfattning. Kokainet produceras i Sydamerika och införs förmodligen huvudsakligen med flyg till Sverige.

De svenska narkotikabrottslingarna som tidigare dominerade den inhemska illegala narkotikahandlingen har under senare år i stor utsträckning ersatts av internationella narkotikaligor. Dessa ligor är som nämnts mycket välorganiserade och har stora ekonomiska resurser till sitt förfogande. Polisen har därför efter hand fått allt svårare att finna effektiva motåtgärder mot denna organiserade narkotikabrottslighet. Detta gäller inte minst i spaningsarbetet där bristen på effektiva tekniska hjälpmedel försvärat polisens arbete.

Rikspolisstyrelsen har dels i sin s.k. Spanark-rapport och dels i sin anslagsframställning för budgetåret 1982/83 och i särskilda skrivelser pekat på det stora behov av tekniska hjälpmedel som f.n. finns på narkotikarotlarna. Sammanlagt har rikspolisstyrelsen uppskattat att narkotikarotlarna bör tillföras materiel för ca 10 milj. kr.

Jag delar uppfattningen att narkotikarotlarna är i behov av ytterligare teknisk utrustning och föreslår därför nu att medel för ändamålet ställs till polisens förfogande.

Jag har inte beräknat några medel för sådan speciell spaningsutrustning som aktualiseras av förslagen i tvångsmedelskommitténs delbetänkande (Ds Ju 1981:22) "Hemlig avlyssning m.m." Detta betänkande remissbehandlas f.n.

Bristen på radiosamband upplevs som ett betydande problem inom narkotikarotlarna. I första hand bör medlen användas så att radiomateriel tilldelas narkotikarotlarna i storstäderna och några av de övriga större narkotikarotlarna. Jag har beräknat sammanlagt 1 100 000 kr. för ca 50 bärbara radiostationer, sju mobila relästationer, nio batteriladdare och ett 25-tal s.k. headset.

Narkotikarotlarna har också behov av exempelvis fotoutrustning och annan utrustning för iakttagelser och dokumentation vid spaningsarbete. F.n. har narkotikarotlarna i regel ingen egen sådan utrustning utan är hänvisade till vad distriktet förfogar över i övrigt. Detta är otillfredsställande. Samtliga narkotikarotlar bör därför nu tillföras den mest angelägna spaningsutrustningen. För detta ändamål har jag beräknat sammanlagt 400 000 kr., varav ca 300 000 kr. till ca 45 kamerautrustningar med vidvinkel-, makro- och teleobjektiv, ca 50 000 kr. för kikare och ca 50 000 kr. för ett 50-tal kassetbandspelare.

Åklagarväsendet

Åklagarna spelar en viktig roll i kampen mot narkotikabrottsligheten. Som nämnts tidigare har åklagarväsendets organisation i viss utsträckning anpassats för att kunna beivra narkotikabrott. Speciellt i storstadsregionerna innebär den omfattande narkotikabrottsligheten stora påfrestningar på åklagarorganisationen. Narkotikamålen är ofta invecklade och ställer stora krav på förundersökningsledaren. I årets budgetproposition (1981/82:100, bil. 5 s. 59) har jag föreslagit att en distriktsåklagartjänst och en kammaråklagartjänst inrättas i utbyte mot två assistentåklagartjänster. För att effektivt kunna föra kampen mot den organiserade narkotikabrottsligheten behöver åklagarväsendet tillföras ytterligare resurser.

Med anledning härav har jag beräknat medel för ytterligare två åklagartjänster i Stockholmsregionen, varav en kammaråklagartjänst i Stockholms åklagardistrikt och en distriktsåklagartjänst i Stockholms län (+ 316 686 kr.). Vidare har medel beräknats för ytterligare en tjänst som kammaråklagare i Malmö åklagardistrikt (+ 158 343 kr.). Medel för inrättande av dessa tjänster ställs till förfogande genom omfördelning inom justitiedepartementets verksamhetsområde. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag till hur motsvarande besparingar skall uppnås.

Kriminalvården

Som framgår av det inledande avsnittet medför det stora antalet narkotikamissbrukare inom kriminalvården svårbemästrade problem. Regeringen kommer som tidigare har nämnts att inom kort lägga fram en proposition om ändringar i kriminalvårdslagstiftningen. Ändringarna syftar bl.a. till att motverka narkotikaproblemen i kriminalvårdsanstalterna. Bestämmelserna som gäller särskilt brottsbenägna långtidsdömda skärps och stramas upp i flera hänseenden.

Genom det pågående byggandet av nya slutna lokalanstalter med 5-mannaavdelningar liksom inrättandet av mindre avdelningar vid vissa slutna rixanstalter förbättras möjligheterna att hindra förekomsten av narkotika samt att ge narkotikamissbrukare lämplig anstaltsplacering.

Inför det fortsatta arbetet med bekämpningen av narkotikaproblemen inom kriminalvården är det enligt min mening nödvändigt att vi får ytterligare kunskap om narkotikasituationen. Det är till att börja med viktigt att vi har så stor vetskap som möjligt om antalet missbrukare samt om omfattningen och arten av den narkotika som förekommer i anstalterna. Ett system för kontinuerlig rapportering från lokal till regional/central myndighet om narkotikasituationen bör därför arbetas fram. Genom ett sådant system skulle kriminalvården alltid ha ett aktuellt underlag för bedömningen av lämpliga åtgärder i olika avseenden.

För att kunna utnyttja erfarenheterna av de åtgärder som har vidtagits för att bemästra narkotikaproblemen är det en förutsättning att utvärderingar sker. Dessa bör komma till stånd så snabbt som möjligt. Det är således angeläget att Österåkerprojektet, som har pågått sedan år 1978 och tar i anspråk förhållandevis stora resurser, utvärderas. En utvärdering bör också ske av verksamheten vid de s.k. narkotikafria avdelningarna vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Hinseberg, Härlanda och Malmö. Utvärderingarna bör vara klara såvitt avser Österåker och Hinseberg under våren 1983, anstalterna Hall och Malmö under hösten 1983 samt beträffande Härlanda-anstalten våren 1984.

I Stockholm, Göteborg och Malmö inrättades i mitten av 1970-talet särskilda narkomanvårdsteam, bestående av bl.a. överläkare, psykolog och översköterska. Teamen bedriver uppsökande verksamhet på häktena i resp. region. De försöker därvid motivera missbrukare för vård mot sitt missbruk. Vidare medverkar teamen i behandlings- och frigivningsplanering vid regionens lokalanstalter. Det skulle vara värdefullt om erfarenheterna av den hittillsvarande verksamheten kunde dokumenteras. Denna dokumentation, som bl.a. bör innefatta en jämförelse av verksamhetsformerna vid de olika teamen, bör kunna färdigställas under första halvåret 1983.

Vid behandling av narkotikamissbrukare utgör de möjligheter att vistas utom anstalt som har öppnats genom 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt ett betydelsefullt inslag. Sådan vistelse utanför anstalt är i första hand avsedd att äga rum i behandlingshem för narkotikamissbrukare och i familjevårdshem. Det är självfallet viktigt att resultatet av denna behandling utvärderas.

Jag vill här betona vikten av att behandlings- och kontrollåtgärder liksom andra inslag i den ordinära kriminalvårdsverksamheten fortlöpande blir föremål för analys och omprövning. Möjligheterna att effektivisera och på annat sätt förbättra olika moment i verksamheten bör undersökas kontinuerligt. Det är därvid angeläget att positiva erfarenheter tas tillvara och utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt.

Kriminalvårdsstyrelsens resurser för sådan forsknings- och utvecklingsverksamhet som det här är fråga om är mycket begränsade. Medel kommer emellertid att ställas till förfogande för kriminalvårdsstyrelsen genom att styrelsen får disponera 1,5 milj. kr. av tillgängliga medel under socialdepartementets reservationsanslag A 3. Forsknings- och utvecklingsarbete samt försöksverksamhet.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen dels föreslår riksdagen att

- 1 till *Lokala polisorganisationen: Utrustning* för budgetåret 1982/83 anvisa ett i förhållande till prop. 1981/82:100 med 1 500 000 kr. förhöjt reservationsanslag av 17 216 000 kr..

2 till *Läns- och distriktsåklagarmyndigheterna* för budgetåret 1982/83 anvisa ett i förhållande till prop. 1981/82:100 med 475 000 kr. förhöjt förslagsanslag av 206 124 000 kr.,

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om inriktningen av kriminalvårdsstyrelsens forsknings- och utvecklingsverksamhet.

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-02-24**Föredragande:** statsrådet Tillander**Anmälan till proposition om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket såvitt avser utbildningsdepartementets ansvarsområde**

Chefen för socialdepartementet har i sitt anförande presenterat regeringens förslag om samlade åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket. Jag kommer i det följande att behandla frågan om insatser och åtgärder mot alkohol- och drogproblemen i skolorna. Jag kommer dels att redovisa redan gjorda eller pågående insatser, bl.a. förslag till aktiviteter framlagda av samordningsorganet för alkoholfrågor (SAMO), dels föreslå fortsatta insatser och inriktningen av dem. Jag har i dessa frågor samrått med cheferna för socialdepartementet och utbildningsdepartementet.

1 Skolan och drogfrågorna**1.1 Inledning**

Skolan spelar en central roll i barns utveckling till vuxna samhällsmedborgare. Skolan förmedlar inte bara kunskaper utan också normer och värderingar. Unga människor lever ett från de vuxnas värld mer avskilt liv än tidigare. De lever också utanför vuxenvärlden under en längre period än förr. I det gamla samhället överfördes normer och värderingar från vuxna till barn på ett mer självklart sätt än vad som sker idag. Missbruksproblemen bland unga människor bör ses mot bl. a. denna bakgrund.

Skolungdomens betydande konsumtion av alkohol, narkotika och tobak inger oro. Skolöverstyrelsen (SÖ) genomför årligen enkätundersökningar om elevernas alkohol-, narkotika-, tobaks- och snifvningssvanor. Undersökningarna visar att bruket av narkotika och tobak är stort mätt i absoluta tal, även om den procentuella andelen brukare minskat något till följd av olika samhällsinsatser, som alltså till viss grad verkar ha gett resultat. När det gäller alkoholkonsumtionen uttrycker både SAMO och SÖ en försiktig optimism och noterar att såväl konsumtionsmängden som antalet konsumtionstillfällen bland vissa ungdomsgrupper synes ha minskat under de senaste 4 - 5 åren.

Totalt sett ger dock läget anledning till oro. Många unga människor har svårt att värja sig mot den särskilda "ungdomskultur" som inte sällan är förknippad med en aningslöst positiv syn på alkohol och andra droger. Det är en viktig uppgift för skolan att söka motverka sådana värderingar och synsätt. Inte minst betydelsefullt är det att skolan, genom både kunskapsförmedling och normpåverkan, verkar för att eleverna tar ställning mot den glorificerade bilden av olika droger. Jag vill erinra om vad chefen för socialdepartementet anför om Aktionen mot droger som ett led i ett långsiktigt arbete för att ändra attityderna till alkohol och andra droger. Jag vill i detta sammanhang även erinra om det arbete kring normer och värderingar som utförts av den s. k. normgruppen, som nyligen avslutat sitt arbete.

Det finns enligt min mening all anledning att intensifiera insatserna mot droger och ta fasta på och understödja de positiva trender som finns för att få till stånd en utveckling mot minskade skador av beroendeframkallande medel. En viktig del i ett sådant åtgärdsprogram är att sätta in kraftfulla åtgärder för att stödja den förebyggande verksamheten. En mycket viktig del av detta förebyggande arbete bör ske genom skolan. Skolpersonalen når i sin verksamhet alla barn mellan 7 och 16 år och har de största förutsättningarna att nå också de ungdomar som befinner sig i riskzonen för missbruk. Det gäller att så tidigt som möjligt ge eleverna grundläggande faktainformation om alkohol, narkotika och dess skadeverkningar. Undervisningen i dessa frågor måste utformas så att problemen i samband med missbruk av alkohol och narkotika verkligen medvetandegörs för eleverna. Skolan har vidare unika möjligheter att i samverkan med andra institutioner och organisationer ge stöd åt elever som har problem. I detta sammanhang bör också föräldrarnas ansvar markeras.

1.2 Nuvarande personella resurser för ANT-verksamhet

Undersökningar som SÖ genomfört visar att det råder osäkerhet på skolorna både om sätten att angripa frågorna och ansvarsfördelningen mellan olika befattningshavare. Det föreligger alltså behov av stöd till skolpersonalen i deras verksamhet.

Inom SÖ handläggs ANT-frågorna av en särskild arbetsgrupp. Till arbetsgruppen har knutits en referensgrupp med representanter för berörda myndigheter och organisationer. Dessa har till uppgift att försöka intensifiera ANT-verksamheten i skolorna och arbetar med att kartlägga barns och ungdomars ANT-missbruk, att påverka läroplaner, lärarutbildning och fortbildning samt att på andra sätt påverka förutsättningarna för skolans ANT-verksamhet. Den hjälp skolorna många gånger behöver är att få information om nya bestämmelser, nya läromedel och nya metoder som prövats. Ett hittills otillräckligt stöd har medfört att skolornas möjligheter att fullgöra sin uppgift inom detta område av såväl elever som skolpersonal ofta bedöms som små.

På regional nivå finns sedan 1969 vid varje länskolnämnd en ANT-kontaktperson med uppgift att stödja ANT-verksamhet inom undervisning och elevvård. I kontaktpersonernas uppgifter ingår framför allt att samordna skolans och andra organs aktiviteter inom länet, att informera om nya läromedel och andra hjälpmedel och att föreslå åtgärder. I verksamheten ingår även att ta initiativ till olika slags fortbildning och stimulera till försöksverksamhet inom länet. Kontaktpersonerna har ofta ett väl utvecklat kontaktnät inom länet och goda kunskaper om de lokala skolförhållandena. Som regel har kontaktpersonerna haft andra huvudarbetsuppgifter, oftast som fortbildningskonsulenter, länskolpsykologer eller lärare.

Bl. a. har SÖ och socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor bedömt det som angeläget att ANT-resurserna vid länskolnämnderna förstärks. Genom regeringens beslut den 9 juli 1981 om medel för viss information (ANT-verksamhet) inom skolan ställdes kraftigt utökade resurser till förfogande för ANT-kontaktpersonernas verksamhet under budgetåret 1981/82 så att de på halvtid kan arbeta med ANT-frågor. Medlen ställdes till skolans förfogande inom ramen för ett större belopp som ställts till socialdepartementets förfogande för engångssatsningar under budgetåret.

ANT-kontaktpersonerna har således stött skolpersonalen i dess arbete med ANT-verksamheten i skolan. Huvudansvaret för verksamheten måste dock ligga på skolledningen med hjälp av lärare och övrig personal, främst elevvårds- och skolhälsovårdspersonal.

Utöver här redovisade funktioner och resurser på central och regional nivå finns på lokal nivå i vissa kommuner befattningar som ANT-konsulenter och kontaktlärare för ANT-verksamhet med arbetsuppgifter som i stort motsvarar de som gäller för länskolnämndernas kontaktpersoner.

1.3 Statligt stöd till ANT-verksamheten

Riksdagen anvisade i enlighet med förslag i propositionen om alkoholpolitiken (prop. 1976/77: 108, SkU 1976/77: 40, rskr 1977/78: 231) 240 000 kr. för budgetåret 1977/78 för att göra det möjligt att understödja och utvidga den verksamhet som bedrevs av ANT-kontaktpersonerna vid länskolnämnderna. Varje ANT-kontaktperson fick därigenom disponera ungefär 10 000 kr. för sin verksamhet.

I budgetpropositionen (prop. 1977/78: 100 bil. 12, UbU 1977/78: 16, rskr 1977/78: 181) för budgetåret 1978/79 beräknades inte särskilda medel för ANT-kontaktpersonernas verksamhet. Genom reformen om skolans inre arbete, som successivt skulle träda i funktion höstterminen 1978 skulle, framhöll föredraganden, genom föreningslivets medverkan i skolan goda förutsättningar finnas för att sätta in information om alkoholproblem och andra missbruk i sitt rätta sammanhang och ge eleverna en vidgad syn på dessa frågor.

I samband med narkotikapropositionens (prop. 1977/78: 105, SoU 1977/

78: 36. rskr 1977/78: 363) behandling på våren 1978 anvisades medel till information på anslag under socialdepartementets huvudtitel för regional ANT-verksamhet och utveckling av ANT-verksamheten vid skolorna. Regeringen ställde i oktober 1978 250 000 kr. till SÖ:s förfogande för nämnda verksamhet även budgetåret 1978/79.

I budgetpropositionen för budgetåret 1979/80 upptogs under samma anslag (socialdepartementet) ett belopp om 250 000 kr. för viss projektverksamhet i länskolnämndernas, enskilda skolors eller kommuners regi avseende utvecklingen av ANT-verksamheten inom skolan. Riksdagen godkände att det angivna beloppet beviljades för utveckling av verksamheten men angav att medlen borde ställas till länskolnämndernas disposition för den verksamhet som bedrevs av ANT-kontaktpersonerna (SoU 1978/79: 26 s. 14-15).

1.4 Särskilda aktiviteter under läsåret 1981/82

Ett aktivt, mer långsiktigt och djupgående attitydförändrande arbete bör komma till stånd och knytas an till det reguljära skolarbetet och syfta till att ge frågor om alkohol- och drogmisbruk en starkare ställning i detta arbete. Eleverna bör inte bara vara passiva mottagare av informationen utan gärna aktivt delta i utformning och genomförande av skolans arbete kring drogfrågorna.

Enligt den nya läroplanen för grundskolan (Lgr 80) skall planeringen inom varje rektorsområde redovisas i en arbetsplan. Denna skyldighet att göra upp en arbetsplan markerar, enligt Lgr 80, den lokala skolans ansvar. Arbetsplanen skall bl. a. redovisa en planering för arbetet med sådana frågor som är gemensamma för flera ämnen. Enligt läroplanen hör frågor om alkohol, narkotika och tobak till denna gemensamma planering. Enligt läroplanen bör man efter läsårets slut utvärdera det gångna läsårets verksamhet i förhållande till de uppställda målen och diskutera inriktningen i framtiden och därvid överväga vad man det kommande läsåret skall lägga tyngdpunkten på, vilka kurser som bör omarbetas, hur man i framtiden skall lägga upp föräldrakontakterna, vilka uppgifter eleverna skall svara för osv. De förslag till särskilda insatser inom skolområdet som SAMO redovisar i sin första rapport (DsS 1980: 10) utgick delvis från det nya instrumentet för planeringen av det lokala skolarbetet som arbetsplanen utgör.

SAMO föreslog bred aktivitet kring alkohol- och drogproblemen i skolorna. Underlag till detta utarbetades av SÖ i samråd med SAMO. Arbetet syftade till att få till stånd diskussioner och lokala aktiviteter kring alkohol- och drogproblemen i skolorna. På grundval av dessa diskussioner borde det inom alla skolor upprättas handlingsprogram i drogfrågorna. Arbetet borde utföras av i första hand skolans personal, elever och föräldrar tillsammans. Arbetet skulle inledas med genomförande av särskilda temadagar under läsåret 1981/82. Vid dessa temadagar borde företrädare för de

nämnda grupperna tillsammans diskutera den lokala situationen och gå igenom förslag till konkreta åtgärder.

Arbetet med handlingsprogrammen borde enligt SAMO:s bedömning stimulera till en rad lokala aktiviteter. Elever, skolpersonal och föräldrar borde få förutsättningar att arbeta flexibelt och anpassa de insatser som behövdes efter lokala förhållanden. Verksamheten skulle bygga på elevernas eget aktiva deltagande. Eleverna skulle t. ex. kunna studera de frivilliga organisationernas arbete med alkohol- och drogfrågorna, liksom samtala med människor som har alkohol- eller drogproblem. Genom ett aktivt kunskapsinhämtande av detta slag borde förutsättningar skapas för en ökad medvetenhet hos eleverna kring drogbruket och de problem som detta skapar, menade SAMO.

Arbetet med handlingsprogrammen borde alltså resultera i en rad olika aktiviteter. En del av dessa borde kunna genomföras inom ramen för det vanliga skolarbetet utan särskilda resurser. I andra fall bedömdes aktiviteterna inte komma till stånd, om inte skolan erhöll ett begränsat ekonomiskt bidrag. I enlighet med SAMO:s förslag ställdes därför 600 000 kr. till länskolnämndernas förfogande under budgetåret 1981/82 som stöd till lokala ANT-aktiviteter i skolorna samt viss konferensverksamhet inom området.

Socialdepartementets arbetsgrupp Aktion mot droger erhöll sammanlagt 700 000 kr. för att i samarbete med SÖ utarbeta förberedelsematerial och erforderligt temadagsmaterial för de olika ANT-aktiviteterna samt för att tillvarata erfarenheterna från den verksamhet som sålunda skulle genomföras lokalt och regionalt. Avsikten var att ett sådant material kontinuerligt skulle förnyas och kunna fungera som en idébank och stimulans för kommande aktiviteter.

Samtliga de förslag jag redogjort för här genomförs nu av SÖ i samarbete med socialdepartementets arbetsgrupp Aktion mot droger.

1.5 Fortsatt ANT-verksamhet

Jag ser med stor tillfredsställelse på de satsningar som från olika håll görs för att förebygga och råda bot på drogmissbruk av olika slag. Jag har tidigare understrukit skolans roll härvidlag och angelägenheten av att eleverna bearbetas och själva aktivt bearbetar attityder och värderingar när det gäller droger. Det arbete som startat under detta budgetår, både lokala aktiviteter och arbetet med att samla in och sammanställa erfarenheterna från skolornas arbete till en idébank och stimulans för kommande aktiviteter, bör kunna bli en positiv grund att arbeta vidare från.

Jag vill här något beröra formerna för fortsatt ANT-verksamhet utifrån riksdagens beslut med anledning av regeringens propositioner om skolforskning och skolutveckling (prop. 1980/81: 97, UbU 1980/81: 37, rskr 1980/81: 395) och om den statliga skoladministrationen m. m. (prop. 1980/81: 107,

UbU 1980/81: 38, rskr 1980/81: 385).

I propositionen om skolforskning och skolutveckling behandlas begreppet lokalt utvecklingsarbete. Detta är enligt propositionen en sammanfattande beteckning på det arbete med försök till förändringar av verksamheten i den egna skolan som enskilda och grupper, personal, elever och föräldrar själva tar initiativ till, driver och följer upp. Där sägs också att det i lokalt utvecklingsarbete ofta blir fråga om att bearbeta mål och problem som skär genom flera årskurser, ämnen och stadier. I propositionen läggs fast att det lokala utvecklingsarbetet bör vara en naturlig del av verksamheten i varje skola. De tidigare nämnda lokala arbetsplanerna bör på ett naturligt sätt knyta an till det lokala utvecklingsarbetet. Skolstyrelsen i varje kommun får ett särskilt statsbidrag för sådant lokalt utvecklingsarbete. Skolstyrelserna kommer dessutom att disponera medel för personalutbildning i egen regi eller för att skicka personal till kurser anordnade av högskolan eller annan utbildningsanordnare.

Länsskolnämnderna har hittills som en av sina uppgifter haft att anordna personalutbildning (fortbildning) för skolans personal. För denna verksamhet har funnits bl. a. tjänster som fortbildningsledare och fortbildningskonsulenter. Denna verksamhet upphör och tjänsterna avvecklas vid utgången av juni 1982 som en följd av riksdagens beslut om den statliga skoladministrationen. Det traditionella ämnes- och studietänkandet ersätts av ett brett stöd till lokal och regional skolutveckling. Nämndernas tjänstemän skall ha en bred kompetens och i högre utsträckning än f. n. verka ute i den direkta skolverksamheten i kommuner, rektorsonråden och skolor. För uppgifter av speciellt slag kan experter anställas för kortare tid.

Jag föreslår att 1 060 000 kr. anvisas för ANT-insatser. Medlen bör ställas till länsskolnämndernas förfogande på ett sådant sätt att de leder till lokala initiativ och utvecklingsinsatser i enlighet med vad jag anfört beträffande lokalt utvecklingsarbete. Dessa medel kan tillsammans med resurser som skolstyrelserna kan anvisa från statsbidraget för lokalt utvecklingsarbete bli en betydande resurs för fortsatta ANT-insatser i skolan i enlighet med vad jag tidigare förordat. Medlen bör kunna användas för att möjliggöra för ANT-kontaktpersonerna att på deltid, även under nästa budgetår, arbeta åt länsskolnämnderna med dessa frågor.

Medlen bör anvisas under anslaget Länsskolnämndernas utvecklingsstöd.

Jag vill understryka fortbildningens betydelse och erinrar om de fortbildningsinsatser i fråga om alkohol och andra beroendeframkallande medel som gjorts under senare år. Fortbildningen har i ökad utsträckning tagit sin utgångspunkt i skolans vardag och en vidgad lärarroll. Genom bl. a. lärarnas kontinuerliga fortbildning och uppföljning av ANT-frågorna skapas reella förutsättningar för att den integrerade undervisning och verksamhet som jag tidigare redogjort för och de attitydförändringar som eftersträvas, kommer att förverkligas. Fortsatt fortbildning inom detta område kommer att kunna

erbjudas inom ramen för det nya system för personalutbildning vilket träder i kraft 1 juli 1982 som en följd av riksdagens beslut om skolforskning och skolutveckling. Personalutbildningsinsatserna bör ha ett nära samband med lokalt bedrivet utvecklingsarbete inom området.

Jag har tidigare påpekat vikten av att erfarenheterna av skolornas verksamhet i ANT-frågor samlas in och tas till vara som underlag för nya initiativ och utvecklingsinsatser. En sådan utvärdering är en viktig del i skolornas fortlöpande planering. Erfarenheterna skall sedan bilda underlag för initiativ i skolans arbetsplan. Länsskolnämnderna har ett betydande ansvar för att erfarenheterna från olika skolor sprids och vidarebefordras till SÖ.

Jag har betonat vikten av att drogfrågor i skolan sätts in i sitt sammanhang. Jag har vidare betonat vikten av fortbildning. Mot den bakgrunden är det naturligt att överväga hur dessa frågor kan inordnas i grundutbildningen för lärare. Frågor som rör lärarutbildningens mål, struktur och innehåll har utretts av 1974 års lärarutbildningsutredning (U 1974: 04) och bereds f. n. inom regeringskansliet.

2 Dokumentation av alkohol- och narkomanvårdsforskning

Information och opinionsbildning i alkoholfrågor är, som jag tidigare understrukt, ett viktigt inslag i den svenska alkoholpolitiken.

Riksrevisionsverket (RRV) har under 1981 genomfört en revision av de statliga insatserna för alkoholinformation. RRV lämnar vissa rekommendationer som innebär förändringar av ansvaret för informationsinsatser och medelsfördelning mellan berörda myndigheter samt vissa regler för denna medelsfördelning. De rekommendationer som RRV lämnar förutsätter en rad organisatoriska förändringar för att kunna genomföras och kommer att beredas ytterligare inom regeringskansliet.

En del av förslagen berör Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). CAN är ett centralt organ inom alkoholinformationens område som enligt sina stadgar skall bedriva och främja saklig upplysning om verkningarna på individ och samhälle av alkohol och narkotikabruk liksom om vägar att förebygga och bekämpa alkoholskador samt motverka bruk och missbruk av narkotika. CAN spelar en central roll i den alkohol- och narkotikaupplysning som bedrivs av frivilliga organisationer, i grundskolan och andra utbildningsanstalter samt inom andra speciella målgrupper. Med stöd av medel från delegationen för social forskning vid socialdepartementet bedriver CAN sedan den 1 juli 1979 en försöksverksamhet med dokumentationscentral för narkomanvårdsforskning, som senare vidgats till att omfatta även alkoholområdet.

Regeringens proposition (prop. 1977/78: 105, SoU 1977/78: 36, rskr 1977/78: 363) om åtgärder mot narkotikamissbruk underströk det angelägna i att finna en form för dokumentation av forskningsrapporter inom narkotikaområdet. Utskottet lade vikt vid att resultatet från forsknings- och

utredningsarbete inom missbruksområdet återförs till vårdens huvudmän och till olika grupper av vårdarbetare. Det ansågs finnas väsentliga brister härvidlag. Utskottet ansåg att det endast på detta sätt vore meningsfullt att satsa ytterligare medel på forskning och utvärdering. Riksdagen hade intet att erinra mot vad utskottet uttalade. Behovet av överblickbar information har delvis kunnat tillgodoses inom behandlingsforskningens område genom den särskilda dokumentationscentralen vid CAN. Organisatoriskt är dokumentationscentralen integrerad i CAN:s offentliga forskningsbibliotek, vilket innebär att dokumentationscentralens skrifter är allmänt tillgängliga för läsning och utlåning.

Kännetecknande för dokumentationscentralen är att såväl information om nyutkommen litteratur som originaldokument är avsedda för forskare, vårdpersonal, handläggare vid myndigheter m. fl., dvs. för alla som på ett eller annat sätt är involverade i narkomanvården och vården av alkoholmissbrukare. I dokumentationscentralens målsättning ingår bl. a. att systematiskt insamla och dokumentera svensk, om möjligt även nordisk litteratur om narkomanvård och vård av alkoholmissbrukare i sin helhet. En annan uppgift är att bevaka och delvis dokumentera även internationell forskning och litteratur rörande nämnda områden samt att till olika målgrupper genom periodiskt återkommande skrifter sprida kännedom härom. I målsättningen ingår även att bygga upp en databas med referenser till och sammanfattningar av publicerad litteratur inom alkoholist- och narkomanvårdsområdet. Avnämare av dokumentationscentralens skrifter är bibliotek, studerande, myndigheter, politiker, samhällsvetare, anställda i vård- och behandlingsinstitutioner och forskare i Sverige och andra länder. Det kan även framhållas att dokumentationscentralens skrifter utgör underlag för det informationsmaterial som CAN framställer.

Fr. o. m. budgetåret 1981/82 dokumenteras även forskning kring vård av alkoholmissbrukare. Denna vidgning av dokumentationscentralens verksamhet har kunnat åstadkommas genom tillskott av en halv tjänst samt viss ökning av verksamhetsmedlen.

Vid dokumentationscentralen finns två heltidstjänster. Verksamheten leds av en 1:e bibliotekarie, tillika dokumentalist. Dessutom finns en biblioteksassistent.

Erfarenheterna av försöksverksamheten är mycket positiva. SÖ har i sina två senaste anslagsframställningar föreslagit att försöksverksamheten med dokumentationscentralen skall permanentas. Jag föreslår efter samråd med cheferna för socialdepartementet och utbildningsdepartementet att verksamheten permanentas fr. o. m. den 1 juli 1982 och beräknar sammanlagt 440 000 kr. för detta ändamål. Beloppet omfattar kostnaden för både personal och verksamhet. Medlen bör beräknas under anslaget Bidrag till Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.

3 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. till *Länsskolnämndernas utvecklingsstöd* under nionde huvudtiteln för budgetåret 1982/83, utöver i prop. 1981/82: 100, bil. 12 upptagna medel, anvisa ytterligare 1 060 000 kr.,
2. till *Bidrag till Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning* under nionde huvudtiteln för budgetåret 1982/83, utöver i prop. 1981/82: 100, bil.12 upptagna medel, anvisa ytterligare 440 000 kr.

HANDELSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-02-24

Föredragande: statsrådet Molin

Anmälan till proposition om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket såvitt avser handelsdepartementets ansvarsområde**Tullens narkotikabekämpning**

Såsom chefen för socialdepartementet har anfört är utvecklingen på narkotikaområdet sådan att det är nödvändigt att förstärka samhällets insatser mot det ökade missbruket. Polis och tull har i kampen häremot var och en på sina respektive ansvarsområden betydelsefulla uppgifter. För att denna kamp skall bli så framgångsrik som möjligt är det av vikt att polisen och tullen samverkar.

I samhällets samlade insatser mot narkotikamissbruket är gränskontrollen en mycket väsentlig del. Under senare år har tullverket fått medel för att inrätta vissa tjänster för att bl.a. bekämpa narkotikasmugglingen. Häri- genom har kampen mot den olovliga införseln av narkotika kunnat ges fortsatt hög prioritet av tullverket trots under de senaste två budgetåren vidtagna besparingar inom tullens hela verksamhetsområde. I årets budgetproposition (prop. 1981/82:100 bil. 14 sid. 86-87) har jag förutsatt att tullverket även i fortsättningen ägnar största uppmärksamhet åt bekämpning av narkotikasmugglingen och därvid gör vissa omprioriteringar inom ramen för befintliga resurser för att förstärka kontrollen framför allt i Öresunds- och storstadsområdena. Denna omfördelning av resurserna innebär att ytterligare ca 20 tjänster skall kunna sättas in för kontrollåtgärder i syfte att bekämpa bl.a. narkotikasmugglingen.

För att få en effektivare gränskontroll är det dock nödvändigt att ytterligare åtgärder sätts in och att tullens resurser för bekämpningen av narkotikasmugglingen förstärks.

Tullverkets personalresurser kan inte användas annat än för glesa stickprovskontroller av en ständigt ökande varu- och persontrafik över Sveriges gränser. Det är därför angeläget att effektivisera tullens underrät-

telsetjänst, som bl. a. innefattar insamling, värdering, registrering, analys och utsändning av uppgifter för bekämpningen av narkotikasmugglingen. Jag föreslår därför att tullkriminalsektionerna inom Östra, Södra och Västra tullregionerna tillförs sammanlagt tolv tjänster för detta ändamål (1,3 milj. kr.).

Tullverkets narkotikahundar har visat sig vara ett effektivt hjälpmedel i kampen mot narkotikasmugglingen. Under år 1981 medverkade tullverkets 23 narkotikahundekipage, dvs. hundförare med narkotikahund, vid sammanlagt 184 beslag, vilket motsvarar 14 % av det totala antalet narkotikabeslag under året. Om man ser till de kvantiteter som därvid beslagtogs uppgick de till 34 % av totala mängden cannabis och 61 % av totala mängden amfetamin. Med anledning härav anser jag det motiverat att tullen tillförs ytterligare tre narkotikahundekipage (0,7 milj. kr.).

Det ökade internationella samarbetet är ett viktigt led i kampen mot den organiserade smugglingen av narkotika. I syfte att få ett utökat informationsutbyte om narkotikafrågor mellan de nordiska länderna har jag beräknat medel för en särskild sambandstjänst i Köpenhamn för samarbete med danska myndigheter (0,3 milj. kr.).

En upprustning av tullverkets tekniska sambandsmedel och tekniska utrustning i övrigt ser jag som en angelägen åtgärd för att förbättra kvaliteten i tullkontrollen av narkotika (0,7 milj. kr.).

Jag föreslår mot denna bakgrund att ytterligare 3 milj. kr. beräknas för ökade resurser för tullens narkotikabekämpning. Jag anser det möjligt att inom tullverkets anslag omdisponera 0,5 milj. kr. för detta ändamål. Därjämte bör – utöver vad som har föreslagits i budgetpropositionen 1982 – på förslagsanslaget Tullverket: Förvaltningskostnader för budgetåret 1982/83 anvisas ytterligare 2 500 000 kr.

I fråga om internationellt samarbete inom narkotikabekämpningens område kan nämnas att tullsamarbetsrådet i Bryssel har utarbetat en konvention om ömsesidigt administrativt bistånd för att förhindra, utreda och beivra tullbrott, den s.k. Nairobi-konventionen. Jag har för avsikt att senare under innevarande riksmöte återkomma till frågan om Sveriges anslutning till konventionen.

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att till *Tullverket: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1982/83 anvisa ett i förhållande till prop. 1981/82:100 med 2 500 000 kr. förhöjt förslagsanslag av 639 227 000 kr.

Den skattefria alkoholen i utlandstrafiken

I överensstämmelse med de överenskommelser som träffats med vederbörande tullmyndigheter har enligt vad generaltullstyrelsen funnit de rederier som upprätthåller trafiken mellan Sverige och Finland samt mellan

Sverige och Danmark i allmänhet genomfört åtgärder för att begränsa försäljningen ombord av obeskattade alkoholdrycker till vad passagerarna har rätt att införa tull- och avgiftsfritt.

Det är således tillfredsställande att konstatera att de av rederierna vidtagna åtgärderna uppenbarligen har lett till vissa förbättringar vad gäller bl.a. efterlevnaden av gällande bestämmelser om resandeförsel. Jag delar SAMO:s uppfattning att det är av stor vikt att denna positiva utveckling fortsätter. Generaltullstyrelsen bör noggrant följa utvecklingen i framtiden och tillse att förbättringarna inte bara är tillfälliga. Styrelsen bör även verka för att ytterligare förbättringar görs när det gäller efterlevnaden av gällande bestämmelser.

Om utvecklingen inte fortsätter i samma gynnsamma riktning anser jag ytterligare åtgärder vara nödvändiga. Regeringen har i den alkoholpolitiska propositionen, som lades fram våren 1981, uttryckt sitt stöd för SAMO:s uppfattning att vissa begränsningar i den nu legala införseln inte bör uteslutas.

Det kan i framtiden uppstå diskussioner om etablerande av nya färjelinjer som i huvudsak bygger sin existens på skattefri försäljning av alkohol. Jag delar SAMO:s uppfattning att generaltullstyrelsen bör inta en restriktiv hållning i frågan huruvida det skall föreligga rätt att sälja skattefria alkoholdrycker på nyetablerade färjelinjer. SAMO föreslår att styrelsen, efter samråd med berört nordiskt land, överväger om en ny linje, mellan orter som vid etablerandet saknar färjeförbindelse med varandra, bör förklaras utgöra kort rutt. Jag delar SAMO:s inställning även på denna punkt. Jag anser att dessa överväganden bör göras även om den ifrågakvarande linjens reslängd är jämförbar med eller längre än redan etablerade fartygslinjer där skattefri försäljning av alkoholdrycker är tillåten. Om det visar sig nödvändigt bör detta enligt min mening även kunna gälla beträffande befintliga linjer.

Slutligen vill jag erinra om Nordiska rådets beslut år 1981 att rekommendera regeringarna i de nordiska länderna att genom samfällt uppträdande på internationellt plan verka för enhetliga regler som innebär begränsningar i rätten att tullfritt införa skattefria alkoholdrycker.

Bilaga 5

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-02-24

Föredragande: statsrådet Eliasson

Anmälan till proposition om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket såvitt avser arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde.

Yrkesinriktad rehabilitering av f.d. narkotikamissbrukare

Av de sökande vid landets arbetsförmedlingar är ca 12-14 % personer med olika slag av arbetshandikapp. Ungefär en femtedel av de arbetshandikapade utgörs av personer med sociala problem, bl.a. drogmissbruk. I många fall behövs särskilda arbetsförberedande åtgärder innan dessa sökande kan få arbete. Beredskapsarbeten, arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering vid arbetsmarknadsinstitut är exempel på sådana arbetsförberedande åtgärder som arbetsförmedlingen kan vidta. I praktiskt taget samtliga län finns dessutom exempel på att arbetsförmedlingarna samverkar med andra samhällsorgan – vanligen de sociala myndigheterna, men också kriminalvård, alkoholpolikliniker m.fl. – i projekt eller andra aktiviteter i syfte att rehabilitera drogmissbrukare. Några av aktiviteterna riktar sig till narkotikamissbrukare. De kan innefatta bl.a. arbetsträning, social träning, kompletterande teoretisk utbildning, arbetslivsorientering.

I 1982 års budgetproposition omnämnde jag att arbetsgruppen för narkotikafrågor vid arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) arbetsvårdsdelegation har överlämnat sin slutrapport till regeringen.

Arbetsgruppen bildades med anledning av riksdagens ställningstagande (SoU 1977/78:36. rskr 1977/78:363) till prop. 1977/78:105 om åtgärder mot narkotikamissbruk. Där föreslogs bl.a. åtgärder för ett intensifierat samarbete mellan arbetsförmedlingen och narkomanvårdens behandlingshem. Gruppens uppgift skulle vara att aktivt leda och främja en sådan verksamhet. I arbetsgruppen har ingått företrädare för AMS, socialdepartementet, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, (SÖ), landstings- och kommunförbunden, arbetsmarknadens parter samt Riksförbundet för Hjälp åt Läkemedelsmissbrukare (RFHL). AMS erhöll regeringens bemyndigande att från tolfte

huvudtitelns anslag C 5. Särskilda åtgärder för arbetsanpassning (numera betecknat C 3. Särskilda åtgärder för arbetsanpassning och sysselsättning) bestrida kostnader för verksamheten med sammanlagt högst 1 milj. kr.

I sin rapport Problem på vägen mellan missbruk och jobb har arbetsgruppen bl.a. redovisat problem och brister när det gäller rehabiliteringen av narkotikamissbrukare. Gruppens synpunkter och överväganden grundar sig bl.a. på vad den inhämtat vid konferenser och besök på behandlingshemmen, då den tagit del av personalens och elevernas erfarenheter. De berörda arbetsförmedlingarna har också redovisat sina erfarenheter av arbetet med narkotikamissbrukare.

Arbetsgruppen konstaterar att många brister beror på bristande samordning mellan de olika myndigheter som behöver engageras i rehabiliteringsarbetet och på att myndigheterna inte alltid har tillräckliga kunskaper om varandras resurser. Många brister skulle kunna elimineras, menar arbetsgruppen, om de tillgängliga resurserna användes för en gemensam lokal planering av insatserna. En ökad samordning behövs också om man skall kunna undvika "glapp" mellan behandlingshemmens planering och den yrkesinriktade rehabilitering som arbetsmarknadsverket svarar för. Vidare behöver man lösa en del problem med eftervård av eleverna. Chefen för socialdepartementet har tidigare denna dag behandlat frågan om utveckling av insatser inom eftervården.

Arbetsgruppen ger vissa förslag om hur rehabiliteringen skall kunna bedrivas och redovisar en modell för en sammanhållen obruten rehabilitering av behandlingshemmens elever. Gruppen föreslår att försäkringskassornas rehabiliteringsgrupper (rehagrunder) skall vara forum för planering av rehabiliteringsinsatserna och för ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna, så att man uppnår en obruten rehabiliteringskedja, där alla de olika samhällsorganens åtgärder är väl samordnade sinsemellan.

För egen del finner jag dessa förslag väl motiverade och jag utgår från att de berörda myndigheterna medverkar till att arbetet med denna grupp sökande bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Arbetsgruppens förslag bör därvid kunna vara en utgångspunkt.

Arbetsgruppen betonar unga missbrukares stora behov av information och vägledning inför valet av arbete eller utbildning och som arbetsförmedlingen har svårt att helt tillgodose. En annan svårighet är att arbetsförmedlingens personal ofta har otillräckliga kunskaper om missbruksproblematiken. Med hänvisning till detta föreslår arbetsgruppen därför att regeringen skall bevilja medel för att stödja försök som bedrivs i Stockholm med en särskild SYO-funktionär för behandlingshemmens elever. SÖ skulle, enligt arbetsgruppen, få medel för att svara för utveckling och utvärdering av försöket. De föreslagna medlen skulle hämtas ur ingående reservation den 1 juli 1981 på anslaget C 3. Särskilda åtgärder för arbetsanpassning och sysselsättning.

För egen del vill jag framhålla att behandlingshemmen inte omfattas av

den statsbidragsgivning till studie- och yrkesorientering som sker via SÖ och att SÖ bl.a. därför saknar anknytning till en SYO-verksamhet vid behandlingshemmen. Jag är därför inte beredd att föreslå att SÖ tilldelas medel i enlighet med gruppens förslag. Samtidigt vill jag framhålla att åtgärder för den här aktuella gruppen kan komma till stånd inom ramen för de befintliga stöd- och åtgärdssystemen och i det reguljära arbete som bedrivs av olika myndigheter och organ. Detta sker också, som jag nämnt inledningsvis, bl.a. inom arbetsmarknadsverket.

Som arbetsgruppen framhåller är arbetsmarknadsinstitutet (Ami) inom arbetsmarknadsverket en viktig resurs när det gäller vägledning och yrkesinriktad rehabilitering av bl.a. personer som haft missbruksproblem. Institutet ger fördjupad vägledning och möjlighet till arbetsprövning och arbetsträning till sökande som behöver sådan mera omfattande förberedelse innan de kan ta ett arbete. Utöver de medel som anvisats för institutets drift och till utbildningsbidrag åt de inskrivna disponerar arbetsmarknadsverket medel för metodutveckling, forskning och personalutbildning inom den yrkesinriktade rehabiliteringen. En rådgivande delegation för yrkesinriktad rehabilitering skall följa utvecklingen och överväga åtgärder inom området när det gäller utbildning av personal, utvecklingsarbete och forskning. I delegationen skall bl.a. ingå företrädare för flertalet av de organ som har varit representerade i arbetsgruppen. Självfallet kan dessa i delegationen lägga fram förslag om utvecklings- och personalutbildningsinsatser med inriktning på drogmissbrukare.

Jag har här pekat på några av de resurser som redan finns och som kan användas i rehabiliteringen av bl.a. narkotikamissbrukare. Som jag har anfört i årets budgetproposition är det angeläget att man söker finna metoder som kan leda till att ungdomar med drogproblem kan rehabiliteras och få arbete. Ett starkt skäl för detta är de skrämmande följderna som ett fortsatt missbruk får för ungdomarna. För att markera betydelsen av utvecklingsarbete med inriktning på rehabilitering av narkotikamissbrukare förordar jag att särskilda medel anvisas för att möjliggöra en ökad satsning på området. Tiofte huvudtitelns anslag C 5. Yrkesinriktad rehabilitering, delprogrammet Metodutveckling, forskning och utbildning bör därför räknas upp med 200 000 kr. till 12 353 000 kr. De nu föreslagna medlen skall användas för utveckling av metoder för vägledning och rehabilitering av unga f.d. narkotikamissbrukare. Jag vill inte utesluta möjligheten att – om AMS finner det lämpligt – medlen till någon del också används för personalutbildning och andra åtgärder som syftar till att öka kunskapen om narkotikaproblematiken hos den personal inom arbetsmarknadsverket som arbetar med narkotikamissbrukare.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att till *Yrkesinriktad rehabilitering* för budgetåret 1982/83 anvisa ett i förhållande till prop. 1981/82:100 med 200 000 kr. förhöjt reservationsanslag av 454 562 000 kr.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokollet vid regeringssammanträde 1982-02-24	3
Socialdepartementet:	4
1 Bakgrund	4
1.1 Utveckling av konsumtion och missbruk	4
1.1.1 Alkoholkonsumtion och skadeverkningar	4
1.1.2 Narkotikamissbrukets utveckling	5
1.2 Åtgärder inom alkoholområdet	7
1.2.1 Bakgrund	7
1.2.2 Information och opinionsbildning	8
1.2.3 Alkoholpolitiska restriktioner	10
1.2.4 Vården av alkoholmissbrukare	15
1.3 Åtgärder för att bekämpa narkotikamissbruket	20
1.3.1 Bakgrund	20
1.3.2 Tullens verksamhet i narkotikabekämpningen ..	21
1.3.3 Polisens verksamhet i narkotikabekämpningen ..	22
1.3.4 Åklagarinsatser	24
1.3.5 Internationellt samarbete	25
1.3.6 Kriminalvården	27
1.3.7 Vården och behandlingen av narkotikamissbruka- re	30
1.4 Forskning om alkohol och narkotika	34
1.4.1 Alkohol- och narkotikaforskningens utveckling	34
1.4.2 Forskningens nuvarande läge	35
1.4.3 Konsumtions- och missbruksutveckling	39
1.4.4 Behandlingsforskning	40
2 Överväganden och förslag	41
2.1 Utgångspunkter	41
2.2 Opinionsbildning och information	42
2.3 Begränsningar av alkoholens tillgänglighet	44
2.3.1 Allmänt	44
2.3.2 Prispolitiken	45
2.3.3 Etablering av systembutiker	45
2.3.4 Lördagsstängning av Systembolagets butiker ...	46
2.3.5 Återkallelse av serveringstillstånd	47
2.4 Vården av alkohol- och narkotikamissbrukare	49
2.4.1 Utgångspunkter för missbrukarvården	49
2.4.2 Utveckling av vård enligt LVM	50
2.4.3 Tidiga vårdinsatser	51
2.4.4 Eftervård	51
2.4.5 Familjevård för missbrukare	53

2.5	Forskningsfrågor	57
2.5.1	Alkohol- och narkotikaforskningens inriktning ..	57
2.5.2	Kartläggningar av drogutvecklingen	58
2.5.3	Förmedling av forskningsresultat	60
2.6	Internationella insatser för att bekämpa narkotikamiss- bruket	61
	Hemställan	63
Bilaga 1:1	Sammanfattning av SAMO:s slutrapport	64
Bilaga 1:2	Lagrådsremiss om ändring i lagstiftningen om tillstånd till servering av alkoholdrycker	78
Bilaga 1:3	Lagrådets yttrande över lagrådsremiss om ändring i lagstiftningen om tillstånd till servering av alkoholdryck- er	91
Bilaga 1:4	Förslag till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker	92
Bilaga 1:5	Sammanfattning av familjevårdsutredningens betänkande (Ds S 1981:17)	94
Bilaga 1:6	Sammanställning av remissyttrandena över betänkandet Ds S 1981:17 Det förstärkta familjevårdshemmet	102
Bilaga 2	Justitiedepartementet:	113
	Polisväsendet	113
	Åklagarväsendet	115
	Kriminalvården	115
Bilaga 3	Utbildningsdepartementet:	118
	1 Skolan och drogfrågorna	118
	1.1 Inledning	118
	1.2 Nuvarande personella resurser för ANT-verksamhet	119
	1.3 Statligt stöd till ANT-verksamhet	120
	1.4 Särskilda aktiviteter under läsåret 1981/82	121
	1.5 Fortsatt ANT-verksamhet	122
	2 Dokumentation av alkohol- och narkomanvårdsforsk- ning	124
	3 Hemställan	126
Bilaga 4	Handelsdepartementet:	127
	Tullens narkotikabekämpning	127
	Den skattefria alkoholen i utlandstrafiken	128
Bilaga 5	Arbetsmarknadsdepartementet:	130
	Yrkesinriktad rehabilitering av f.d. narkotikamissbruka- re	130