



Robertsfors kommun
Kommunstyrelsen
Jävsnämnden
Storgatan 13
915 31 Robertsfors

Tillsyn enligt alkohollagen (SFS 2010:1 622) och Tobakslagen (1993:581) i Robertsfors kommun

Beslut

Länsstyrelsen riktar *allvarlig kritik* för följande brister:

- Under åren 2015 och 2016 har kommunen alltjämt inte genomfört tillsyn på serveringsställen samt försäljningsställen av folköl enligt alkohollagen. Upprättad tillsynsplan har därmed inte följts.
- Under 2015 och 2016 har kommunen alltjämt inte genomfört tillsyn på detaljhandel med tobak enligt tobakslagen. Upprättad tillsynsplan har därmed inte följts.

Länsstyrelsen riktar *kritik* för följande brister:

- Kommunen saknar alltjämt uppdaterade kommunala riktlinjer för serveringstillstånd.
- Det förekommer brister i två utredningar om tillfälligt tillstånd till allmänheten gällande definiering och bedömning av personer som är av betydande inflytande för verksamheten.
- I ett ärende om stadigvarande tillstånd saknas uppgift om hur finansieringen av köpet är kontrollerad.
- Serveringstillstånd har i ett fall beviljats för serveringslokal/yta som inte är överblickbar gällande servering.
- Tillståndsbevis har, i enlighet med Folkhälsomyndighetens föreskrifter om tillståndsbevis (FoHMFS 2014:6), inte upprättats vid två beslut om tillfälliga tillstånd till allmänheten.
- Dokumentationen som görs i samband med tillsynen av rökfria miljöer (skolgårdar) är bristfällig. Ingen dokumentation görs idag avseende tillsyn över rökfria miljöer på skolgårdarna förrän avvikelse råder.
- Kommunen har inte bedrivit tillräckligt med tillsyn av rökfria skolgårdar.

Länsstyrelsen har i övrigt även uppmärksammat följande brister:

- Det är otydligt hur kommunen arbetar utifrån tobakslagens bestämmelser gällande rökfria miljöer.

Länsstyrelsen bedömer att Robertsfors kommun i övrigt följer lagstiftningen i de delar som granskats.

Länsstyrelsen begär att kommunen senast den 31 mars 2018 ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att komma tillrätta med de påtalade bristerna.

Vid sin bedömning utgår länsstyrelsen från bedömningskalan:

- Utan anmärkning
- Brist
- Kritik
- Allvarlig kritik

Detta beslut har fattats av Länsråd Lars Lustig med tillsynshandläggare Therese Runarsdotter och Samuel Svensson som föredragande.

Lars Lustig

Therese Runarsdotter

Samuel Svensson

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till:

- Folkhälsomyndigheten

Ärendet avslutas.

Bakgrund till tillsynen

Med stöd av 9 kap. 1 § alkohollagen (AL) och 19 a § tobakslagen (TL) har Länsstyrelsen på eget initiativ genomfört en tillsyn i Robertsfors kommun.

Länsstyrelsens handläggning

Verksamhetstillsyn av kommunens handläggning av tillståndsärenden och tillsyn enligt alkohol- och tobakslagen har genomförts. Tillsynsbesöket genomfördes 2016-10-11 av Therese Runarsdotter och Samuel Svensson på Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen har aviserat tillsynen genom aviseringsbrev, översänt enkätfrågor samt begärt att få ta del av övergripande dokument enligt AL och TL.

Besöket inleddes med granskning av akter som handlagts i enlighet med alkohollagen samt övrig befintlig dokumentation enligt alkohollagen och

tobakslagen. Vid efterföljande intervju deltog från kommunens sida handläggare, chef för samhällsbyggnadskontoret/miljö, ordförande samt vice ordförande i kommunstyrelsen.

Redovisning av tillsynen

Organisation

Kommunstyrelsen ansvarar för tillståndsärenden och tillsyn enligt alkohollagen och tobakslagen. Den 1 januari 2016 övergick handläggning av tillståndsgivning samt tillsyn över serveringsställen från socialförvaltningen till samhällsbyggnadskontoret/miljö. Därmed ligger nu samtliga ärenden inom alkohollagen och tobakslagen organisatoriskt under samma avdelning.

Ansvar för kommunens tobakstillsyn ligger på två nämnder; kommunstyrelsen och jävsnämnden. Jävsnämnden har tillsynsansvaret över alla kommunala anläggningar, därmed ansvarar även nämnden för tillsyn av rökfria miljöer. Från och med år 2017 har kommunen avsatt totalt ca 25 % av en heltidstjänst för tillståndsgivning samt tillsyn enligt AL och TL. Utsedd miljöinspektör ansvarar för dessa arbetsuppgifter.

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår bland annat att allmänna utskottet beslutar i ärenden om stadigvarande och tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten, beslut om provsmakning, permanent ändring av stadigvarande tillstånd samt ändring av tid, utöver normaltiden.

Av jävsnämndens delegationsordning framgår att miljöinspektör bland annat har delegerats att besluta om administrativa sanktioner (föreläggande, förbud och fast vite upp till 15 000 kr).

Avdelningen använder verksamhetssystemet Miljöreda. Samtliga ärenden diarieförs och förvaras i mappsystem.

Handläggarens arbetsituation

Nuvarande handläggare, tillika miljöinspektör, har efter omorganisationen ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn enligt AL och TL. Tidigare hade denne ansvar för enbart tillsyn enligt tobakslagen. Ytterligare en miljöinspektör har under de senaste åren också arbetat med tillsyn över rökfria miljöer. Nu är förhoppningen att båda ska hjälpas åt vid tillsyn enligt AL och TL.

Verksamhetsområdet upplevs nu vara mer prioriterat och det pågår löpande ett utvecklingsarbete. Dock är arbetet mycket resurskrävande då tillståndsgivningen samt tillsynen varit eftersatt under många år. Detta påtalades även vid Länsstyrelsens senaste tillsyn då kommunen erhöll kritik och allvarlig kritik (dnr: 705-6912014). Kommunen behöver bland annat revidera riktlinjer, tillsynsplaner, ansökningsblanketter och övriga mallar samt upprätta dokumenterade rutiner för tillståndsgivning samt tillsyn. Arbetet genomförs löpande och kräver prioriteringar mellan olika arbetsuppgifter.

Handläggaren har fått stöd i arbetet, främst från handläggare i närliggande kommun. Denne har även genomgått utbildningsföretaget Niagaras grundutbildning i tillståndsgivning.

Handläggaren upplever att det överlag råder ett gott klimat mellan förvaltning och nämnd och denne har god stöttning i arbetet av närmaste chef.

Tillsynsplan och övergripande styrdokument

Kommunen saknar ett aktuellt alkohol- och drogpolitiskt program.

Kommunstyrelsen har upprättat en tillsynsplan för 2016 enligt alkohollagen. Den beskrivs inte vara anpassad utifrån det aktuella läget på serveringsställena i kommunen och ska revideras framgent. Tillsynsplanen beskriver förebyggande-, inre- och yttre tillsyn. Serveringsställen med hög risk ska tillsynas minst en gång per år medan serveringsställen med lägre risk ska tillsynas minst en gång vart annat eller vart tredje år. Gällande tillsyn av folköl framgår att varje försäljningsställe bör få ett årligt tillsynsbesök.

Kommunen har upprättat en tillsynsplan för 2016 enligt tobakslagen. Av den framgår att alla försäljningsställen med tobaksvaror ska inspekteras under året. Tillsyn av rökfria miljöer ska vidare ske på skolor och skolgårdar och övriga rökfria miljöer ska kontrolleras regelbundet i samband med hälsoskyddsinspektioner. Det framgår inte hur ofta kommunen planerar att genomföra tillsyn av kommunens rökfria miljöer, inklusive skolgårdar.

Kommunens riktlinjer för serveringstillstånd är inaktuella och hänvisar till gammal lagstiftning. Enligt uppgift ska dessa revideras.

Enligt uppgift ska kommunens webbplats uppdateras på områdena.

Tillståndsprövning

Robertsfors är en landsortskommun mellan två större städer och har spridd befolkning inom kommunen. Detta beskrivs ha satt sin prägel på restaurangkulturen som av krögare inte alltid anses vara tilldragande att bedriva verksamhet i. Robertsfors kommun har för närvarande 8 stadigvarande tillstånd till allmänheten. Under 2016 inkom 4 ansökningar om stadigvarande tillstånd till allmänheten samt 6 ansökningar om tillfälliga tillstånd till allmänheten.

Länsstyrelsens aktgranskning av tillståndsprövningen

Länsstyrelsen har granskat två stadigvarande tillstånd till allmänheten samt två tillfälliga tillstånd till allmänheten beviljade under år 2016.

Generellt kan sägas att det överlag råder god ordning i akterna. Detta innebär att det går att följa ett ärende, från ansökan till beslut.

Nedan lyfts det fram ett antal saker som noterats vid aktgranskningen:

- I en akt saknas arrendeavtalet

- I ett beslut har serveringsställets toaletter inkluderats i serveringsytan, dvs serveringsytan är inte överblickbar.
- I ett beslut har serveringstillstånd beviljats för en uteservering som inte ligger i direkt anslutning till serveringsstället/köket. Det saknas motivering till detta beslut.
- I ett beslut om stadigvarande tillstånd framgår det inte hur finansieringen har kontrollerats/utretts.
- Det råder oklarheter i bedömningen av PBI-personer gällande utredningen av de två tillfälliga tillstånden. Det framgår inte om serveringsansvarig i respektive fall bedömts vara PBI, inte heller om personen ingår i styrelsen. Denne ingår dock i lämplighetsprövningen. Serveringsansvarig är även den enda person som genomgått kunskapsprovet.
- Tillståndsbevis har inte upprättats för de tillfälliga tillstånden till allmänheten.
- I ett tillståndsbevis gällande stadigvarande tillstånd har inte uteserveringen upptagits som serveringsyta.

Samtliga beslut är tagna i enlighet med delegationsordningen.

Tillsyn inom alkoholområdet

Det saknas dokumenterade rutiner för hur kommunens tillsyn ska planeras och genomföras.

Kommunen har inte genomfört någon strukturerad inre eller yttre tillsyn på serveringsställen sedan många år tillbaka i tiden. Enligt tidigare uppgift beror det på resursbrist och prioritering av annat. Kommunen planerar att genomföra tillsyn under hösten 2017.

Ansvarsfull alkoholservice

Kommunen har på grund av resursbrist inte genomfört metoden ansvarsfull alkoholservice under 2015 eller 2016.

Tillsyn folköls- och tobaksförsäljning

I kommunen finns 2 anmälda detaljhandelsställen för folköl och 11 anmälda försäljningsställen för tobaksvaror. Kommunen har inga dokumenterade rutiner för hur tillsynen av folköl och tobak ska gå till.

Kommunen har inte genomfört någon tillsyn över försäljningsställen för folköl eller tobak under 2015 och 2016. Anledningen beskrivs främst vara att tillsyn med timtaxa har bortprioriterats på grund av att stor del av personalstyrkan varit sjuk under långa perioder. Kommunen planerar att genomföra tillsyn under hösten 2017.

Enligt uppgift från handläggaren har kommunen hittills inte säkerställt att det sker en anmälan innan försäljning av folköl påbörjas, vilket är ett lagkrav. Denna information framgår inte heller av informationen på kommunens webbplats. Detta ska åtgärdas och förtydligas enligt kommunen.

Endast 5 av totalt 11 försäljningsställen har lämnat in ett egenkontrollprogram till kommunen, i enlighet med bestämmelserna i 12 c § TL.

Kommunen har bedrivit visst förebyggande arbete som syftar till att förbättra efterlevnaden av alkohollagen och tobakslagens försäljningsbestämmelser. Exempelvis dialog med näringsidkare och utskick av information.

Tillsyn rökfria miljöer

I kommunen finns en grundskola med högstadium, fem grundskolor utan högstadium samt 9 förskolor. Kommunens tillsyn av rökfria miljöer sker samordnat med andra närliggande områden som kontrollerar samma tillsynsobjekt, tex tillsyn enligt miljöbalken. Hälsoskyddsinspektioner genomförs vart tredje år i skolor och förskolor. Vid dessa inspektioner finns ett antal frågor kring tobak i en framtagen checklista.

Under 2016 genomfördes samordnad tillsyn på 9 förskolor, en grundskola utan högstadium samt en grundskola med högstadium. Vid ett av dessa tillsynsbesök nämns tobakstillsynen i dokumentationen. Enligt uppgift från kommunen har tobakstillsynen endast dokumenterats om det framkommit brister vid tillsynen.

Länsstyrelsen har granskat en upprättad inspektionsrapport, den rapport som nämner tobak i sin dokumentation. I bakgrundsinformationen i rapporten framgår att tillsynen utgår från miljöbalken, tobakslagen nämns inte. I bedömningen står att en synpunkt vid tillsynen avser rökning på skolgården där röklukten kommer in i skollokaler via ventilationen. Av inspektionsrapporten framgår inte när och hur kommunen planerar att följa upp de brister som framkommit vid tillsynen.

Ingen tillsyn har skett av övriga rökfria miljöer i kommunen under 2015 eller 2016.

Kommunen har inte utfärdat några administrativa sanktioner utifrån genomförd tillsyn.

Kontrollköp

Kommunen har inte genomfört metoden kontrollköp under 2015 och 2016. I övrigt sker visst förebyggande arbete som syftar till att förbättra efterlevnaden av alkohollagens samt tobakslagens försäljningsbestämmelser.

Myndighetssamverkan

Viss myndighetssamverkan sker med närliggande kranskommuner, främst gällande utveckling av metoder etc.

Ingen strukturerad samverkan har skett med polismyndigheten det senaste året.

Kommunicering av sakuppgifter

Länsstyrelsen har kommunicerat sakuppgifterna i detta beslut med intervjuade tjänstemän den 23 maj 2017. Kommunen begärde den 24 maj att få anstånd med svarstiden till efter semestern på grund av hög arbetsbelastning. Svar har inkommit från miljöinspektör den 10 augusti. Inkommande synpunkter har beaktats och frågeställningar från kommunen har/kommer att återkopplas.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att det är positivt att det sker ett omfattande utvecklingsarbete inom förvaltningen vad gäller alkohollagen och tobakslagens bestämmelser.

Enligt 8 kap. 9 § AL skall en kommun upprätta kommunala riktlinjer för serveringstillstånd för tillämpningen av föreskrifterna i en kommun. Robertsfors kommun saknade vid granskningstillfället alltså aktuella riktlinjer. Detta är en brist som måste åtgärdas.

Gällande handläggning/utredning av serveringstillstånd kan Länsstyrelsen konstatera att handläggningen har utvecklats och förbättrats det senaste året, vilket är glädjande. I aktgranskningen har Länsstyrelsen dock uppmärksammat ett antal brister:

Lämplighetsprövning

Enligt 8 kap. 12 § första stycket AL får serveringstillstånd endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs i AL. Sökanden ska genom att avlägga ett prov visa att han eller hon har de kunskaper om denna lag och anslutande föreskrifter som krävs för att utöva verksamheten.

Lämplighetskraven avser dels den juridiska personen som sådan, dels den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen, s.k. PBI. Även annan intressent kan komma att innefattas i prövningen. Det är kommunen som har att, från fall till fall, besluta om vilka som ska anses vara PBI och som därmed ska lämplighetsprövas.

Tillståndshavaren ska till kommunen anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för serveringen av alkoholdrycker, dvs serveringsansvarig. Den som utses till serveringsansvarig ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för uppgiften. Serveringsansvarig måste därmed ha tillräckliga kunskaper om alkohollagstiftningen, däremot ska kommunen inte göra någon formell prövning av serveringsansvariga personer avseende vandel, kunskaper eller annat.

- Det råder oklarheter i bedömningen av PBI-personer gällande utredningen av de två tillfälliga tillstånden. Det framgår inte om serveringsansvarig i respektive fall bedömts vara PBI, inte heller om personen ingår i styrelsen.

Denne ingår dock i lämplighetsprövningen. Serveringsansvarig är även den enda person som genomgått kunskapsprovet.

- I ett beslut om stadigvarande tillstånd framgår det inte tydligt hur finansieringen har kontrollerats/utretts.

Serveringslokal

Enligt 8 kap. 14 § AL ska serveringstillstånd omfatta ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren. Serveringslokalen omfattar den delen av serveringsstället där alkoholservice är tillåten. Som grundläggande krav för serveringslokaler är att de ska vara överblickbara så att serveringspersonalen ska kunna kontrollera vilka gäster som får tillgång till alkoholdrycker och upptäcka eventuella olägenheter.

- I ett beslut har serveringsställets toaletter inkluderats i serveringsytan.
- I ett beslut har serveringstillstånd beviljats för en uteservering som inte ligger i direkt anslutning till serveringsstället/köket. Det saknas motivering till detta beslut.

Tillståndsbevis

Enligt 9 kap § 7 AL skall en kommun utfärda bevis om tillstånd som kommunen har meddelat. Folkhälsomyndigheten har utfärdat föreskrifter (FoHMFS 2014:6) vad ett sådant bevis ska innehålla.

- Tillståndsbevis har inte upprättats för de tillfälliga tillstånden till allmänheten.
- I ett tillståndsbevis gällande stadigvarande tillstånd har inte uteserveringen upptagits som serveringsyta.

Övriga brister som framkommit vid aktgranskningen återfinns under rubriken ”Länsstyrelsen aktgranskning av tillståndsgivningen”.

En förutsättning för en effektiv tillsyn enligt AL är att ett strukturerat arbete genomförs enligt en tillsynsplan. Andra nyckelingredienser är *regelbundna* tillsynsbesök i informations- och kontrollsyrte samt användandet av sanktioner när så är befogat. I regeringens nationella handlingsplan för att förebygga alkoholskador, Prop. 2000/01:20, finns även ett krav på minst ett tillsynsbesök per år/objekt.

Det övergripande målet med svensk tobakspolitik är att motverka tobaksbrukets skadeverkningar och en studie från Socialstyrelsen visar att uppskattningsvis 12 000 rökare per år i Sverige dör i förtid, till följd av rökning. Enligt samma undersökning är den växande kroppen (barn) extra känslig och rökningens påverkan blir större ju tidigare rökdebuten sker.

Ett rökförbud är motiverat av hänsyn till de särskilda hälsorisker som tobaksrökning innebär för unga människor. Det är också viktigt att man genom rökförbud markerar tydligt att rökning inte är önskvärd utifrån samhällets synpunkt. Det är kommunens ansvar att, genom att prioritera tillsynen av detaljhandeln samt rökfria miljöer, visa att samhället tar rökförbudet på allvar. Skolor, skol-

gårdar och platser inom- och utomhus som används inom barnomsorgen är dessutom speciellt angelägna att hållas rökfria.

Med skyddslagstiftningen som grund tillsammans med resonemang utifrån ett antal propositioner och skrivningar, bland annat i Länsrapporten 2012, finns ett tydligt stöd för att kommunerna ska genomföra årlig tillsyn. Regeringen framhåller även att en effektiv tillsyn är strukturerad och regelbunden (Regeringens proposition Olovlig tobaksförsäljning 2009/10:207). Den nationella tillsynsmyndigheten Folkhälsomyndigheten har uttalat att avseende den här typen av sociala skyddsåtgärder bör frekvensen ligga på minst ett tillsynsbesök per objekt och år (fler om behov finns) för att säkerställa att tillsynen får önskad effekt.

Länsstyrelsen konstaterar att det finns en god ambition inom kommunen att arbeta med tillsyn enligt AL och TL. Däremot kan konstateras att tillsyn enligt AL och TL inte har prioriterats under ett antal år tillbaka i tiden.

Det är positivt att kommunen har upprättat en tillsynsplan enligt alkohollagen sedan Länsstyrelsens senaste tillsyn 2014. Det är dock viktigt att tillsynsplanen anpassas utifrån det aktuella läget på serveringsställena i kommunen samt utifrån de ekonomiska ramar och ambitionsnivån som kommunen fastställt på området.

Det är en allvarlig brist att kommunen alltså inte har genomfört inre eller yttre tillsyn inom alkohollagens bestämmelser, inklusive folköl. Detta innebär även att kommunen inte följer antagen tillsynsplan. Länsstyrelsen vill påtala vikten av att tillräckligt med resurser avsätts för genomförande av de lagstadgade delarna gällande tillsyn utifrån alkohollagens bestämmelser.

Det är en allvarlig brist att kommunen alltså inte har genomfört tillsyn över detaljhandel med tobak under 2015 och 2016. Kommunen följer därmed inte upprättad tillsynsplan. Länsstyrelsen vill påtala vikten av att tillräckligt med resurser avsätts för genomförande av de lagstadgade delarna gällande tillsyn utifrån tobakslagens bestämmelser vad gäller detaljhandel tobak.

Det sker i dagsläget inte en tillräcklig dokumentation av den tillsyn som görs inom området rökfria miljöer, främst skolgårdar. Om inte tillsynen av rökfria miljöer finns med i rimlig omfattning i checklistorna riskerar den att glömmas bort vid tillsynen. Om tillsynsresultatet inte heller finns med i tillsynsrapporterna annat än när avvikelser sker, går kommunen miste om en möjlighet till återkoppling. Det blir inte heller möjligt att i efterhand kontrollera och utvärdera den tillsyn som faktiskt har gjorts. För detta kan kommunen inte undgå kritik.

Länsstyrelsen anser även att kommunens ambition avseende tillsynsfrekvens inom rökfria miljöer, i detta fall skolgårdar, på vart tredje år per objekt är för låg för att kommunen ska kunna leva upp till intentionerna med lagstiftningen och dess förarbeten samt för att säkerställa en god kvalitet i tillsynen. Länsstyrelsen anser även att kommunen än mer kan tydliggöra hur de tänkt arbeta utifrån tobakslagens bestämmelser gällande samtliga rökfria miljöer.

Statens folkhälsoinstitut (nuvarande Folkhälsomyndigheten) påpekar även i sina kommentarer om kommunernas tillsyn enligt tobakslagen i Länsrapporten för 2012 s.135, vikten av regelbundenhet i tillsynen. Myndigheten vidhåller att ”en rimlig ambition borde vara att varje skolgård får ett besök per år men fler om det finns behov”.