

Tyresö kommun
Kommunstyrelseförvaltningen
Britt-Marie Lundberg Björk
Chef Medborgarfokus

TJÄNSTESKRIVELSE

2018-05-11

1 (12)

Diarienummer
2018/KS 0208 005

Kommunledningsutskottet

**Ansvar för myndighetsutövning enligt
alkohollagen, tobakslagen och lagen om
elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare –
Ändring av kommunstyrelsens reglemente**

**Kommunstyrelseförvaltningens förslag till
kommunledningsutskottet för beslut i kommunfullmäktige**

1. Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund får ansvaret att ombesörja den myndighetsutövning, genom prövning, tillsyn och kontroll, som ankommer på medlemmarna inom alkohollag, tobakslag, lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.
2. § 14 första meningen i kommunstyrelsens reglemente utgår.
3. § 1 sjätte strecksatsen i byggnadsnämndens reglemente utgår
4. Beslutet föreslås gälla från och med 1 januari 2019.

Kommunstyrelseförvaltningen



Bo Renman
Kommundirektör



Britt-Marie Lundberg Björk
Chef för Medborgarfokus

Sammanfattning

Tyresö kommun har genomfört en utredning som visar att det finns samverkansvinster om ansvaret för myndighetsutövning enligt alkohollagen, tobakslagen och även lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare lämnas över till Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund.

Kommunstyrelseförvaltningen föreslår därför att myndighetsansvaret enligt alkohollagen, tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare lämnas över till Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund från och med den 1 januari 2019. Som en följd av detta föreslås att § 14 i kommunstyrelsens reglemente och §1 6:e strecksatsen i byggnadsnämndens reglemente utgår.

Beskrivning av ärendet

Kommundirektören har gett kommunstyrelseförvaltningen i uppdrag att tillsammans med Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund utreda förutsättningarna för att lämna över myndighetsansvaret enligt alkohollagen, tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare från kommunstyrelsen till Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund.

Samarbete med andra kommuner

Det finns en tradition av samarbete mellan kommuner på Södertörn som har visat sig vara framgångsrik.

Tyresö kommun tillsammans med andra Södertörns kommuner har redan samarbete inom följande områden:

- *Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund* ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken, livsmedelslagen och strålskyddslagen på uppdrag av Tyresö, Haninge och Nynäshamn.
- *Södertörns brandförsvarsförbund* ansvarar för räddningstjänsten i Tyresö, Botkyrka, Ekerö, Haninge, Huddinge, Nacka, Nykvarn, Nynäshamn, Salem och Södertälje.
- *Samordningsförbundet Östra Södertörn* finansierar samordnade rehabiliteringsinsatser i syfte att förhindra eller förkorta sjukskrivningar och arbetslöshet för personer bosatta i Tyresö, Nynäshamn och Haninge.
- *Södertörns överförmyndarnämnd* ansvarar för överförmyndarverksamheten i Tyresö, Nynäshamn och Haninge.

Tobakslagen med mera

Nuvarande tobakslag och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

Nuvarande tobakslag är från 1993. 2017 trädde en ny lag i kraft som heter lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Lagarna innebär att försäljning av tobak och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare är anmälningspliktig till kommunen. Tobakslagen innehåller även regler om rökfria miljöer.

Kommunen och Polisen är tillsynsmyndigheter och kan vidta sanktionsåtgärder.

Kommunen får ta ut avgifter för tillsynen.

Ny tobakslag under 2019

Riksdagen förväntas anta en ny lag som kommer att heta lag om tobak och liknande produkter. Den nya lagen förväntas träda i kraft under 2019 och ersätter den nuvarande tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Det nya lagförslaget innebär en skärpning av reglerna och avser att försvåra tillgången till tobak och liknande produkter som är skadliga för folkhälsan. Målet är att minska tobaksbruket i samhället och verka för god folkhälsa.

Den nya tobakslagen kommer i huvudsak att innebära:

Tillståndsplikt – Försäljning av tobaksvaror ska få bedrivas endast av den som har tillstånd. Försäljningstillstånd ska endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheter i övrigt är lämplig att utöva verksamheten.

Tillsyn – Tillsynen på försäljningsställena ska utövas av kommunen tillsammans med Polismyndigheten.

Avgifter – Kommunen får ta ut en avgift för prövningen av ansökan om försäljningstillstånd samt för sin tillsyn av den som bedriver försäljning.

Fler rökfria områden – Fler områden ska vara rökfria. Det gäller bland annat entréer till lokaler, lekplatser som allmänheten har tillträde till och områden utomhus som är avsedda att användas för kollektivtrafik.

Alkohollagen

Den nu gällande alkohollagen är från 2011. Det pågår inget arbete att förändra denna lag.

Alkohollagen reglerar bland annat servering av alkohol och försäljning av folköl. Lagen är en strikt skyddslagstiftning. Den syftar till att förebygga och hindra alkoholens skadeverkningar på folkhälsan. Lagen syftar även till att förhindra oseriösa aktörer att etablera sig inom restaurangbranschen. Det sker bland annat genom att förhindra förekomsten av svarta pengar och brottslig verksamhet inom restaurangbranschen.

Kommunen är skyldig att återkalla ett serveringstillstånd om tillståndshavaren har brutit mot denna lag eller vad som i övrigt gäller för tillståndet eller förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger.

Näringslivshänsyn får inte tas vid tillämpningen av alkohollagen.

Kommunen får ta ut avgifter för prövning och tillsyn.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom kommunstyrelseförvaltningen tillsammans med Södertörn miljö- och hälsoskyddsförbund.

Utredningen har tagits fram i samverkan med Haninges och Nynäshamns kommuner.

Motsvarande förslag kommer att lämnas till socialnämnder i Haninge och Nynäshamn kommun.

Samverkan har skett med lokalpolisen i Haninge, Nynäshamn och Tyresö och deras synpunkter har inhämtats. Polisen är positiv till den föreslagna förändringen och ser samordningsvinster utifrån egen resursanvändning.

Förvaltningen har gjort risk- och konsekvensanalyser. Analyser har skett utifrån:

- Verksamhetskvalitet och folkhälsa
- Kommunernas intresse
- Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbunds intresse
- Service till kunderna

- Arbetsmiljö för berörd personal. Huvudskyddsombud har varit delaktigt i detta arbete.

Ärendet samverkas med fackliga arbetstagarorganisationer enligt samverkansavtal.

Förvaltningens synpunkter

Nuvarande ansvarsfördelning för myndighetsansvar och bemanning i Tyresö kommun

Tabellen nedan visa hur myndighetsansvaret är fördelat mellan kommunstyrelsen och Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund i frågor som förvaltningen ser samverkansvinster med.

Uppdrag	Myndighetsansvarig
Tillståndsprövning och tillsyn enligt alkohollagen	Kommunstyrelsen
Tillsyn enligt tobakslagen	Kommunstyrelsen
Tillsyn enligt lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare	Kommunstyrelsen
Tillsyn över rökfria miljöer enligt tobakslagen	Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund
Kontroll över detaljhandelns receptfria läkemedel	Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund
Tillstånd och tillsyn enligt livsmedelslagen	Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund

Det finns en stor variation hos landets kommuner vilken nämnd eller förbund som har myndighetsansvaret enligt dessa lagar. I vissa kommuner ligger uppdraget på kommunstyrelse socialnämnd, omsorgsnämnd eller motsvarande miljönämnd. Det finns även kommuner som lämnat myndighetsansvaret till ett kommunalförbund.

Exempel med alkoholhandläggningen i Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd

Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd är en myndighet som sköter handläggning och tillsyn av serveringstillstånd i Täby, Vaxholm, Norrtälje, Vallentuna och Lidingö.

Om serveringsstället ligger i Täby eller Vaxholm så är det Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd som har myndighetsansvaret och fattar beslut om tillstånd.

För serveringsställen som ligger i Norrtälje eller Vallentuna eller Lidingö har Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd endast ansvar att

bereda ärendet för beslut i respektive kommun. Ligger serveringsstället i Norrtälje eller Vallentuna så är det socialnämnden i respektive kommun som fattar beslutet. På Lidingö är det miljö- och stadsbyggnadsnämnden som fattar beslutet.

I Tyresö kommun har kommunfullmäktige gett kommunstyrelsen ansvaret för myndighetsutövningen för tillståndsprövning och tillsyn enligt alkohollagen, tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Inom kommunstyrelsen i finns en alkoholhandläggare som jobbar deltid, 75 procent, med alkohol- och tobakshandläggningen. Alkoholhandläggare är en specialistfunktion som kräver specialkompetens inom rättsområdet.

Alkoholhandläggaren ansvarar i stort sett för alla aktiviteter i hela handlägningsprocessen, från inkommen ansökan till beslut. Vissa beslut om sanktionsåtgärder och stadigvarandetillstånd fattas av politiskt utskott. Alkoholhandläggaren ansvar också för tillsynen.

Tyresö har (mars 2018) 24 serveringsställen med alkoholtillstånd och 27 försäljningsställen av tobak, e-cigaretter eller folköl.

Förslag på förändring

Förvaltningen ser övervägande fördelar med att myndighetsansvaret för *alkohollagen och tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare* övergår till Södertörn miljö- och hälsoskyddsförbund. Det är lämpligt att ett sådant beslut fattas så fort som möjligt så att ansvarig myndighet får god tid att förbereda tillämpningen av den nya tobakslagen som förväntas träda i kraft under 2019.

Kommunstyrelseförvaltningen föreslår att § 14 första meningen i kommunstyrelsens reglemente utgår.

§ 14

Styrelsen ansvarar för de uppgifter som åligger kommunen enligt alkohollagen, enligt tobakslagen och enligt lag om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Kommunstyrelseförvaltningen föreslår att §1 sjätte strecksatsen i byggnadsnämndens reglemente utgår.

§1

Tillsyn och prövning enligt alkohollagen och tobakslagen som rör verksamheter där kommunstyrelsen är huvudman.

Motsvarande lydelse förändring bör göras i Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbunds förbundsordning.

§ 6 Uppgifter

Kommunalförbundet ansvarar för att ombesörja den myndighetsutövning genom prövning, tillsyn och kontroll som ankommer på medlemmarna enligt miljöbalken (1998:808), lag (2014:799) om sprängämnesprekursorer och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, livsmedelslagen (2006:804) inklusive tillämpliga EU-förordningar, smittskyddslagen (2004:168), lag om handel med vissa receptfria läkemedel (2009:730), alkohollag, tobakslag, lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och angränsande lagar, förordningar och föreskrifter inkl de lokala hälsoskydds-föreskrifterna. Förbundet skall vidare svara för de övriga uppgifter som enligt lag skall fullgöras av den kommunala nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Undantaget från första stycket är prövning och tillsyn enligt strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken.

Förbundet skall också utöva tillsyn enligt tobakslagen (1993:581) vad avser rökfria lokaler.

Fördelar med föreslagna organisationsförändringen

Samordningsvinster

Tabellen nedan visar antal serveringsställen och försäljningsställen i varje kommun under mars 2018.

	Haninge	Nynäshamn	Tyresö	Totalt
Serveringsställe med alkoholtillstånd	91	43	24	158
Tobak/E-cigg och folköl	82	26	27	135

Tyresö och Haninge har egna processer och organisationer för ärendehandläggningen och tillsyn. Tyresö har de lägsta ärendevolymer. Ärendevolymer är så pass små att det inte är ekonomiskt motiverat att behålla en egen organisation framöver.

Nynäshamn har ingen egen organisation utan köper utredningstjänsten från Södertälje kommun. Beslut som tillstånd och sanktionsåtgärder i fattas av socialnämnden i Nynäshamn.

En gemensam organisation blir mer kostnadseffektiv när fler ärendetyper som är lika handläggs av en och samma organisation. På så sätt kan verksamheten få större volymer och stordriftsfördelar såsom minskade administrationskostnader och även undgå nuvarande sårbarhet i bemanning.

Södertörns miljö- och hälsoskyddförbund har redan idag tillsynsansvar över butiker som säljer receptfria läkemedel. Många av dessa säljer även folköl, tobak och e-cigarett. Södertörns miljö- och hälsoskyddförbund har redan idag ansvar för tillsyn enligt livsmedelslagen i restauranger. Många av dessa restauranger har även serveringstillstånd.

En samordning av tillsynsbesöken innebär direkta ekonomiska fördelar, ger förutsättningar till ökad tillsynsfrekvens samt färre avbrott i butikens eller restaurangens verksamhet.

Ekonomiska fördelar

Generellt har kommunen ansvar att förvalta skattebetalarnas pengar på bästa sätt. Kommunens verksamheter ska vara så effektiva som möjligt och leverera högsta möjliga kvalitet per skattekrona. För det krävs flexibilitet och ett koncepttänkande där samordning av tjänster bidrar till lägre kostnader.

Kommunstyrelsen har haft som utgångspunkt att handläggning och tillsyn enligt alkohollagen och tobakslagen ska vara självfinansierad så att det täcker handläggnings- och tillsynskostnader. Detta innebär inte att myndighetens samtliga kostnader kan täckas av intäkterna från avgifterna. Till exempel myndigheternas service, information, med mera får inte finansieras av avgifter.

Kommunstyrelseförvaltningen beräknar ha haft självfinansieringsgrad motsvarande 50 procent de senaste åren inom tobak- och alkoholhandläggningen. Genom en organisering under Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund kommer det att finnas bättre förutsättningar att årligen se över avgifterna och anpassa avgifterna till faktiska handläggnings- och tillsynskostnaderna. Inom Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund finns en lång erfarenhet av hur avgifter bör sättas och konstrueras så att det tillsäkrar rättssäkerhet samt ökar verksamhetsutövarnas incitament att följa lagen och värna om folkhälsan. Översynen av avgifterna kommer att integreras i Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbunds årliga budgetarbete. Det ger förutsättningar till ökad självfinansieringsgrad och rättssäkerhet vid avgiftssättning samt en bättre ordning och reda i den kommunala ekonomin.

En gemensam organisation förväntas också medföra minskade kostnader för administration, overhead, verksamhetssystem samt köp av konsulttjänster.

Ökad rättssäkerhet

Alkohol- och tobakshandläggningen är i hög grad en specialiserad och kvalificerad myndighetsutövning. Handläggningsprocesserna är omfattande och innehåller många tvingande aktiviteter som kräver samverkan med minst sex myndigheter. Samordning ger förutsättning för ökat samarbete och insyn i ärendehandläggningen i det dagliga arbetet. Även kompetensutveckling och lärande i organisationen underlättas. Medarbetare kan även specialisera sig ytterligare inom olika områden som juridik och ekonomi. Det blir heller ingen totalt kunskapsstapp i organisationen när en handläggare slutar.

Ökat tillgänglighet och bättre service till kund

Idag har Tyresö en ensam alkoholhandläggare. Det har medfört en lägre tillgänglighet och service vid semester, sjukdom eller utbildning.

En samordning ger förutsättningar för handläggarna planera för att hålla en god tillgänglighet och service även under semesterperioder eller händelse av annan frånvaro.

Förvaltningen ser även fördelar för butik- och restaurangägarna som får en och samma myndighet att kontakta. En butik som vill sälja receptfria läkemedel och tobaksvaror eller folköl eller e-cigarett behöver då inte kontakta två myndigheter eller få tillsynsbesök av två myndigheter.

Motsvarande gäller restaurangägare som söker serveringstillstånd.

Bättre arbetsmiljö och minskad sårbarhet

Idag har Tyresö och Haninge var sin alkoholhandläggare. Det medför en ensamhet och utsatthet i det dagliga arbetet som kan påverka den psykosociala arbetsmiljön negativt.

Det finns i och för sig nätverk för alkoholhandläggarna i länet som används i stor omfattning. Nätverket tillgodoser inte behovet av daglig ärendedragning och möjlighet till resonemang kring enskilda bedömningar samt en kollegial samvaro.

Motsvarande problematik finns dock inte i Nynäshamn då den tjänsten köps av Södertälje kommun.

Organisatorisk tydlighet

I Tyresö kommun är handläggningen enligt alkohollagen och tobakslagen organiserad under kommunstyrelsen. I Nynäshamns kommun, utförs även ärendets beredning av Södertälje kommun. I Haninge kommun är verksamheten organiserad under socialnämnden.

Myndighetsansvaret enligt alkohollagen, tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ligger inte direkt inom ramen för en kommunstyrelsens kärnuppdrag.

Det finns en fördel att verksamheter som har bäring till folkhälsan och har en gemensam finansieringsform samt gemensamma kunder organiseras under Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund.

Risker med föreslagna organisationen

Gränsdragningsproblematik

Förslaget innebär att endast myndighetsutövning enligt alkohollagen, tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare lämnas över till Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund. Det *strategiska drogförebyggande arbetet* och övrigt förebyggande arbetet enligt socialtjänstlagen kvarstår hos kommunerna.

Liknande situation finns inom andra områden, till exempel inom naturskyddsområdet, där kommunerna har behållit det strategiska ansvaret medan ansvaret för myndighetsutövning är delegerat till Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund. Det finns dock risk för att det kan uppstå en gränsdragningsproblematik mellan vad som är myndighetstillsyn enligt alkohollagen/tobakslagen och vad som är förebyggande arbete.

Risker med gränsdragningsproblematik är vanligt förekommande inom många områden. Verksamheterna har en vana att samverka med varandra för att förtydliga ansvarsgränser och förebygga uppkomsten av ”gråzoner”.

Ökad administration initialt

Förslaget kommer att innebära en ökad administration för Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund i ett initialt skede.

Förbundet behöver bland annat göra behovsanalys och föreslå nya avgifter, besluta om nya riktlinjer för handläggning enligt alkohollagen och tobakslagen samt anpassa hemsidan, informationen och mallarna samt införa gemensamt ärendehanteringssystem.

Vissa av dessa aktiviteter är ofrånkomliga då en ny tobakslag förväntas träda i kraft under 2019.

Höjning av avgifter

Prövnings- och tillsynsavgifterna varierar mellan Haninge, Nynäshamns och Tyresö kommun. Tyresö har högre prövningsavgifter medan och Nynäshamn har lägst bland dessa tre kommunerna. Nynäshamn har dock högre tillsynsavgifter.

En princip är att avgifterna ska finansiera de faktiska kostnaderna för handläggning och tillsyn. Det är inte lagstiftarens intention att kommunala skattemedel ska finansiera verksamheter som av lagstiftaren har bedömts som hälsofarliga.

För att ha en rättssäker och god självfinansieringsgrad i förhållande till idag kan det komma att innebära att vissa avgifter behöver höjas. Beslut om avgifter kommer att beslutas i separat ärende av Kommunfullmäktige i oktober 2018 om Kommunfullmäktige lämnar myndighetsansvaret till Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund.

Förbundet gör en årlig översyn av sina avgifter. Även avgifter enligt alkohollagen och tobakslagen kommer att integreras i den årliga översynen och beslutas av Kommunfullmäktige i respektive kommun.

Närhet till beslutsfattarna

En fördel med dagens ansvarsfördelning kan anses vara närheten till kommunala beslutsfattare och den lokala förankring och kännedom om de lokala förhållanden som beslutsfattarna har. I dag är vissa beslut som till exempel stadigvarande serveringstillstånd eller återkallelse av tillstånd sådant som beslutas av politiskt tillsatt utskott. Den föreslagna organisationsförändringen kan innebära att lokalpolitikens operativa kontroll över handläggningen kan minska. Detta är beroende av hur direktionen för Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund konstruerar sin delegationsordning.

Kontrollen försvinner dock inte. Den lokala kontrollen kommer att utövas på en strategisk och målstyrningsnivå. Vidare så utses ledamöterna i förbundsdirektionen av Kommunfullmäktige i respektive medlemskommun som har god lokalkännedom.

Alkohollagen, tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare är strikt skyddslagstiftning. Syftet med lagarna är att

begränsa alkoholens och tobakens skadeverkningar. Det finns en välutarbetad rättspraxis kring tolkning och tillämpning av dessa lagar. Detta begränsar utrymmet för skälighetsbedömningar eller avsteg från lagen.