



Till
Socialtjänstnämnden

Folköls- och tobakstillsynen i Stockholms stad, projekt för metod- och kompetensutveckling för personal vid stadsdelsförvaltningarna (förlängning av projektet under 2006)

Ansökan till Kompetensfonden om utvecklingsmedel

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden beslutar att hos Kompetensfonden ansöka om medel till metod- och kompetensutveckling avseende tillsynen över folköls- och tobaksförsäljningen i Stockholms stad i enlighet med detta tjänsteutlåtande.
2. Socialtjänstnämnden godkänner finansieringsplanen med de åtaganden för socialtjänstförvaltningen som angivits i ansökan.

Dag Helin

/Peter Carlsten

Sammanfattning

Ansvar för folköls- och tobakstillsynen har efter beslut i kommunfullmäktige lagts ut på stadsdelsnämnderna med vissa övergångsbestämmelser. I praktiken har dock Precens legat kvar med ett samordnings- och utbildningsansvar efter önskemål från berörd personal på stadsdelsförvaltningarna. Emellertid är det på sikt omöjligt för Precens att med begränsade personalresurser behålla ett sådant ansvar, vilket de facto omfattar tusentals butiker i Stockholms stad. Så småningom måste stadsdelsnämnderna ta över det fulla ansvaret inom dessa områden, men för stadens bästa vore det olyckligt om detta sker i ett läge där stadsdelsförvaltningarna inte är tillräckligt förberedda för uppgiften.

Folköls- och tobaksprojektet har med utvecklingsmedel från Kompetensfonden pågått under år 2005. Stadsdelsförvaltningarna har erbjudits utbildningar i folköls- och tobaksfrågor. Blanketter och rutiner har arbetats fram för att underlätta tillsynsarbetet ute i stadsdelsförvaltningarna. Socialtjänstförvaltningen har tillsammans med branschen, polismyndigheten och stadsdelsförvaltningar utbildat handlare

med personal i aktuella frågor. Socialtjänstförvaltningen har även beställt och prövat ett ärendehanteringssystem som kallas OL2. Syftet med OL2 är att underlätta och systematisera tillsynsarbetet inom staden. Systemet gör det möjligt att fortlöpande få statistisk information om försäljningsställena inom Stockholms stad. I dagsläget saknas uppgifter som avser hela staden. Ett särskilt ärende om riktlinjer för OL2 kommer att tas fram till socialtjänstnämnden och kommunfullmäktige.

Socialtjänstförvaltningen ansöker om medel från kompetensfonden även för år 2006. Målet med projektet är att fortsätta att utbilda personal inom stadsdelsförvaltningarna i OL2 och se till att ärendehanteringssystemet kan tas i full drift under året. Vidare försätter arbetet med att bygga upp rutiner för gemensamma inköpskontroller, ta fram lämpligt informationsmaterial samt att utforma en hållbar samverkan mellan staden, polismyndigheten och livsmedelsbranschen. Förändringar har skett i tobakslagen vilket medför fler tillsynsuppgifter för stadsdelsförvaltningarna. Socialtjänstförvaltningen kommer under projekttiden arbeta fram nya riktlinjer för tillsynsarbetet inom stadsdelsförvaltningarna som kommer att underställas socialtjänstnämnden och kommunfullmäktige.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Preventionscentrum Stockholm – Precens.

Kompetensfonden

Stockholms stad har inrättat Kompetensfonden för att utveckla kompetensen och verksamheterna i staden. Fonden ska stärka, höja och utveckla kompetensen hos dem som arbetar inom staden och bidra till att de kan utveckla och förbättra verksamheterna. Resultatet ska bli bättre service till stockholmarna. Insatser som finansieras av kompetensfonden ska leda till god personalförsörjning och utveckling av verksamhet och arbetssätt.

Aktuell lagstiftning

Bestämmelser om försäljning (detaljhandel eller servering) av folköl finns i alkohollagen (1994:1738). Där stadgas bl.a. att

- lokalen ska vara godkänd som livsmedelslokal enligt bestämmelser i livsmedelslagen,
- försäljning av matvaror ska bedrivas i lokalen,
- den som bedriver försäljning av folköl ska anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan ska göras senast när verksamheten påbörjas,
- den som bedriver försäljning av folköl ska utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen. För tillsynen ska det finnas ett för verksamheten lämpligt program (egentillsynsprogram),

- folköl får inte säljas till den som är under 18 år,
- kommunen får ta ut avgift för tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig servering av eller detaljhandel med folköl,
- kommunen har rätt att få tillträde till lokal som bedriver folkölsförsäljning,
- kommunen får meddela förbud (administrativt ingripande) mot fortsatt detaljhandel med eller servering av folköl i sex månader, eller vid upprepad eller allvarlig försummelse i tolv månader, om försäljningen medför alkoholpolitiska olägenheter eller om bestämmelserna i lagen inte följs. Om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd kan i stället meddelas varning,
- det dessutom finns straffbestämmelser (böter eller fängelse) för de personer som säljer folköl i strid med alkohollagens bestämmelser,
- kommunens uppgifter enligt denna lag fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

I Tobakslagen (1993:581) finns bl.a. följande bestämmelser om försäljning av tobaksvaror.

- Tobaksvaror får inte säljas eller lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år.
- Den som i näringsverksamhet säljer tobaksvaror till konsumenter ska anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan ska göras senast när försäljningen påbörjas.
- Den omedelbara tillsynen utövas av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.
- En kommun får ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig näringsverksamhet med tobaksvaror.
- En tillsynsmyndighet får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas. I beslut om föreläggande eller förbud får tillsynsmyndigheter sätta ut vite.
- För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av lagen eller av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.
- Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer tobaksvaror till underårig döms till böter eller fängelse i högst sex månader.
- Från och med 1 juli 2005 ställs krav på att även tobakshandlarna ska ha ett egentillsynsprogram. Det ska på varje försäljningsställe finnas en dekal som visar ålderskravet för att köpa tobaksvara. Vidare har nya bestämmelser införts i tobakslagen som rör förbud mot försäljning av lösa cigaretter och cigarettaskar som innehåller färre än 19 cigaretter. Den största förändringen rör dock marknadsföringen av tobaksvaror. I princip har denna helt förbjudits.

Bakgrund

Folköl

Ansvar för tillsynen av folkölsförsäljningen ålades Tillståndsenheten vid den centrala förvaltningen i Stockholms stad när detta ansvar överfördes från länsstyrelsen

till kommunen år 1996. För att arbeta med folkölsfrågorna tillsattes samma år en projektledare för att informera detaljhandeln om vilka regler som gäller vid försäljning av folköl samt att i samarbete med polismyndigheten initiera och utveckla former för tillsyn av butiker som säljer folköl. Folkölsprojektet upphörde i maj 1999 och utredningsarbetet handlades därefter i annan ordning inom förvaltningen. I november 2000 återupptogs folkölsarbetet, nu inom det nybildade Preventionscentrum Stockholm – Precens, och uppdraget breddades till att även omfatta utbildning och samverkan i tillsynen med stadsdelsförvaltningarna. I ett ärende till socialtjänstnämnden 2001 föreslog förvaltningen dels att ansvaret för folkölstillsynen skulle läggas ut på stadsdelsnämnderna, dels att fullmäktige skulle besluta om en tillsynsavgift på 1 000 kronor per försäljningsställe som vill sälja folköl. I förvaltningens synpunkter framfördes att folkölsproblematiken inte enbart är en tillståndsfråga och hör av naturliga skäl hemma hos stadsdelsförvaltningarna, närmare bestämt inom det drogpreventiva ungdomsarbetet. Där finns lokalkännedomen och förankringen till närpolisen, föräldra- och andra föreningar, skolans/ fritidens liksom kyrkans och hemgårdarnas ungdomsverksamhet, näringsliv/ handlare samt elevkontakter utifrån fältarbetarnas uppsökande verksamhet. Där finns även ungdomsmottagningar och stadsdelsförvaltningarnas hälsofrämjande arbete med ämnen som livskunskap m.m. På stadsdelsförvaltningarna utarbetas de drogförebyggande handlingsprogrammen och då ingår folkölstillsynen som en naturlig del i det lokala preventionsarbetet. Mellan grannstadsdelar finns det i många fall en etablerad samsyn gällande drogpreventiva insatser. Kontakterna med närpolisområdenas ungdoms- och trygghetsgrupper spelar alltid en väsentlig roll med tanke på hur man lyckas med ungdomsarbetet. Problemet med ungdomars missbruk av folköl måste ses i ett vidare perspektiv och att det inte är alldeles självklart att skärpta regler för folkölsförsäljning i sig på något drastiskt sätt kommer att ändra utvecklingen. I vart fall synes det uppenbart att det krävs åtgärder på fler områden än enbart alkoholområdet.

Kommunfullmäktige fastställde socialtjänstnämndens förslag med ikraftträdande 1 januari 2002. I samband med detta beslöts att socialtjänstförvaltningen, som övergångsbestämmelse under år 2002, skulle behålla ansvaret för att bereda beslutsunderlag om administrativa ingripanden enligt alkohollagen för beslut i respektive stadsdelsnämnd och att även företräda staden vid överklaganden till länsrätt och kammarrätt. Precens ålades också ett informationsansvar gentemot aktuella butiker i Stockholms stad och att genomföra utbildningsinsatser för personal från stadsdelsförvaltningarna. Utbildningen ska i första hand omfatta metoder för tillsyn och rutiner för administrativa ingripanden enligt alkohollagen.

Tobak

Verksamheten kring tillsynen över tobaksförsäljningen har varierat i stadens 18 stadsdelsförvaltningar. Stadsdelarna inom Järvaområdet – Kista, Spånga-Tensta och Rinkeby – har prioriterat preventionsarbetet kring rökningen eftersom de upplevt denna som ett speciellt problem med tanke på att narkotikabruket bland ungdomarna i dessa stadsdelar är betydligt vanligare än alkoholdrickandet. Grundförut-sättningen för t.ex. hasch- och marijuanarökandet är bl.a. vanan att använda tobaksprodukter. Kista stadsdelsförvaltning började för fyra år sedan tillsammans

med STAD-projektet (STockholm förebygger Alkohol- och Droproblem), som är ett samarbete mellan landstinget och Stockholms stad, med tobaksstudier. De andra stadsdelarna har integrerats i samarbetet under senare år. Resultaten har varit uppmanande, studier har visat att det har blivit svårare för minderåriga att köpa cigaretter i de mer invandratäta områdena på Järvafältet. Det har visat sig vara av yttersta vikt att kunna engagera föräldrar i preventionsarbetet och de föräldrar som har ställt upp har varit mycket aktiva. Kontinuiteten i arbetet är en grundförutsättning för fortsatta framgångar. Även stadsdelsförvaltningarna i Katarina-Sofia och Maria-Gamla stan samt Hägersten och Skärholmen har varit aktiva inom tobakspreventionen under ett antal år. Då har de inkluderat informationen om tobak i folkölsarbetet genom föräldravandringar där även närpolisen har deltagit.

Stadsdelarnas tobakstillsyn hade dock hela tiden vilat på frivillig grund. Något beslut om var ansvaret för tillsynen över tobaksförsäljningen enligt tobakslagen skulle ligga inom Stockholms stad hade nämligen inte beslutats av fullmäktige, och i samband med en skärpning av bestämmelserna i tobakslagen 1 juli 2002 föreslog socialtjänstförvaltningen i ett ärende till socialtjänstnämnden att den lokala tillsynen över tobaksförsäljningen (med undantag för restauranger med serveringstillstånd) skulle delegeras till stadsdelsnämnderna samt att fullmäktige skulle besluta om en tillsynsavgift på 800 kronor per försäljningsställe som vill sälja tobaksvaror där tillsynsavgift för folköl inte debiteras och 500 kronor per försäljningsställe där tillsynsavgift för folköl debiteras. Kommunfullmäktige fastställde socialtjänstnämndens förslag med ikraftträdande 1 januari 2003. I samband med detta beslöt att socialtjänstförvaltningen skulle ansvara för att bereda beslutsunderlag om viten och förelägganden enligt tobakslagen för beslut i respektive stadsdelsnämnd och att även företräda staden vid överklaganden till länsrätt och kammarrätt. Precens ålades också ett informationsansvar gentemot aktuella butiker i Stockholms stad och att genomföra utbildningar kring tobakstillsynen för personal från stadsdelsförvaltningarna.

Nuläge

Ett flertal utbildningsinsatser om alkohollagens och tobakslagens bestämmelser har hållits för personal vid stadsdelsförvaltningarna. Tillsynsfrågorna har också uppmärksamats vid de regelbundna sammankomsterna för stadsdelarnas drogförebyggande samordnare. Praktisk tillsyn i samarbete med närpolisen och stadsdelarnas tillsynspersonal har också företagits vid upprepade tillfällen.

Precens har under år 2005 varit med och samordnat kontroll av folköls- och tobaksförsäljningen i samverkan med stadsdelsförvaltningarna. Inköpskontrollerna har utförts av ungdomar som har fyllt 18 år. Ett branschråd för folköls- och tobaksförsäljning med företrädare för livsmedelsbranschen, polismyndigheten, stadsdelsförvaltningar och Precens bildades år 2004 på initiativ av socialborgarrådet. För sammanträden i branschrådet har Precens varit sammankallande och ansvarat för dagordningen under år 2005. Inom branschrådet förväntas att socialtjänstförvaltningen har motsvarande uppgifter för år 2006. Arbetet inom branschrådet är ett långsiktigt arbete som medför ökad förståelse för parternas förhållande.

Vid kontakter med stadsdelsförvaltningarna, på olika nivåer, framkommer att man önskar att Precens håller i ansvaret för folköls- och tobakstillsynen även framdeles, framför allt när det gäller beslut om administrativa ingripanden med det efterspel som det ofta blir i länsrätt och kammarrätt. Det finns även ett önskemål att socialtjänstförvaltningen implementerar och fortbildar tillsynspersonal i ärendehanteringssystemet OL2.

Förvaltningens synpunkter

Den bristfälliga ålderskontrollen vid folkölsförsäljningen är väl känd. Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF) har alltsedan år 1992 genomfört inköpskontroller med underåriga personer. Dessa kontroller har visat mycket nedslående resultat. I de allra flesta fall har ungdomarna fått inhandla folköl, trots att det är enligt lag förbjudet. Flera undersökningar av ungdomars drogvanor har visat att folkölet är det vanligaste berusningsmedlet i de yngre åldersgrupperna, och folkölet har ofta tjänat som en inkörsport till andra droger. Under projekttiden år 2005 har det i staden genomförts omkring 40 inköpsstudier. Dessa visar att branschen genomgående har bristfällig legitimationskontroll vid folköls- och tobaksförsäljning.

Socialutskottet i riksdagen har krävt hårdare tag mot folkölsförsäljningen till ungdomar. Utskottet har i uttalande den 1 mars 2005 krävt att regeringen måste göra något för att stoppa folkölsförsäljningen till ungdomar.

När det gäller rökningen är det konstaterat att den är i dag den största enskilda orsaken till för tidiga dödsfall. Forskning har också visat att ju tidigare man börjar röka, desto större risk löper man att dö i förtid. Samband mellan tidig rökdebut och andra riskfaktorer i den unges liv, såsom dåliga skolresultat och kriminalitet har också kunnat påvisas.

Kommunen har inte bara rättigheter att utöva tillsyn enligt alkohol- och tobakslagen utan också skyldigheter följa lagens bestämmelser. Precens har under projekttiden år 2005 arbetat med att fortbilda stadsdelsförvaltningarna i deras tillsynsarbete.

Förvaltningen föreslår att Precens får i uppdrag att även under år 2006 höja stadsdelsförvaltningarnas kompetens vad gäller tillsyn och ärendehantering enligt alkohol- och tobakslagen samt att ytterligare medel för detta ändamål sökes hos Kompetensfonden.

Ansökan avser medel till

- en projektledare under år 2006 för utveckling av stadens tillsyn över folköls- och tobaksförsäljningen,
- utbildnings- och konferenskostnader,
- informationsmaterial,
- inköpskontroller under våren och hösten 2006 i samarbete med stadsdelsförvaltningarna.

Projektets mål/syfte

Projektet syftar till att i nära samarbete med stadsdelsförvaltningarna utveckla den kompetens som behövs för att de ska kunna ta över det fulla ansvaret för stadens tillsyn över folköls- och tobaksförsäljningen den 1 januari 2007. Andra mål är att bygga upp rutiner för gemensamma inköpskontroller, vilka behövs för jämförelser bakåt i tiden, samt hur stadens samverkan inom detta område med livsmedelsbranschens och polismyndighetens företrädare bör utformas.

Målgrupp

Drogförebyggande samordnare, tillsynspersonal, fältassistenter och administrativ personal vid samtliga stadsdelsförvaltningar. Här får målgruppen anpassas till vilken organisation respektive stadsdelsförvaltning har valt för olika uppgifter vid folköls- och tobakstillsynen.

Bevarande och utveckling av kompetensen

Som en naturlig del av Precens uppdrag att utveckla det drog- och brottsförebyggande arbetet i staden bör Precens fr.o.m. år 2006 inbjuda stadsdelsförvaltningarnas tillsynspersonal till nätverksträffar i alkohollagens och tobakslagens tillämpning. Sådana träffar genomförs regelbundet inom andra områden, t.ex. kvinnofrid, ungdomstjänst, medling etc.

Kostnader

Den totala kostnaden för denna utbildningsåtgärning beräknas till 1 000 000 kronor för år 2006. Specifierat enligt följande.

- En projektledare..... 500 000 kronor
- Allmänna kontorskostnader..... 100 000 kronor
- Två inköpskontroller à 100 000 kronor..... 200 000 kronor
- Konferenskostnader..... 200 000 kronor
- Informationsmaterial..... 100 000 kronor

I lönen till projektledaren ingår sociala avgifter. Allmänna kontorskostnader består av kostnad för arbetsplats, dator, kontorsmaterial samt porto- och telefonkostnader. Kostnaderna för inköpskontroller består av ersättning till timanställda kontrollanter, kostnader för transporter och inköp av folköl och tobaksvara. (En sådan inköpskontroll i alla stadsdelsområden kostar ca 100 000 kronor, enligt gjorda erfarenheter.) Konferenskostnaderna inkluderar bl.a. ett utbildningsinternat för representanter från stadsdelsförvaltningarna. Informationsmaterialet är i första hand riktat till butiker i Stockholm som säljer folköl/tobak och ska tas fram i samråd med livsmedelsbranschens företrädare.