



Handläggare: Alf Klingvall
Telefon: 08-50843025

Till
Socialtjänstnämnden

Folköls- och tobakstillsynen i Stockholm 2007

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden godkänner denna rapport.
2. Rapporten överlämnas till kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna.

Dag Helin

/Eddie Friberg

Sammanfattning

I Stockholms stad fanns det vid utgången av 2007 1 093 försäljningsställen registrerade i ärendehanteringssystemet för folköls- och tobakstillsynen OL2. Av dessa sålde 539 folköl och 1 028 tobaksvaror. Under 2006 har kommunfullmäktige fattat beslut om reviderade riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen. Av riktlinjerna framgår att varje försäljningsställe ska få ett tillsynsbesök och att minst en inköpsstudie ska genomföras årligen. Inköpsstudien ska omfatta samtliga försäljningsställen. Information om utfallet av inköpsstudien ska meddelas försäljningsstället. Under 2007 genomförde inte alla

stadsdelsförvaltningar inköpsstudier. De inköpsstudier som gjordes visade genomsnittligt att butikerna blivit väsentligt bättre på att kontrollera ålder i samband med försäljning av både folköl och tobaksvaror. Enligt riktlinjerna ska varje försäljningsställe få ett tillsynsbesök per år. Flera stadsdelsförvaltningar har inte genomfört tillsynsbesök i den utsträckning som riktlinjerna föreskriver.

Under 2007 har inga förbud att sälja folköl meddelats av stadsdelsnämnderna. Tio varningar har meddelats försäljningsställen som säljer folköl under 2007. Samliga dessa försäljningsställen har haft konstaterade brister vid ålderskontrollen i samband med försäljning av folköl. Inga förelägganden meddelades enligt tobakslagen.

Bakgrund

Av 3 kap. 8 § alkohollagen (AL) framgår att det för försäljning av folköl gäller en åldersgräns på 18 år. Alkohollagen är en social skyddslagstiftning där åldersgränssättningen utgör en av grunderna. Om försäljning sker till underårig finns det möjlighet till straffrättsliga påföljder (olovlig dryckeshantering) i form av böter eller fängelse i högst sex månader. Det är den som lämnar ut folkölen som ska förvissa sig om mottagarens ålder. Folköl får inte heller lämnas ut till person som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel (även detta sker under ett straffansvar). Enligt 8 kap. 1 § AL är det kommunen och polismyndigheten som utövar tillsynen över servering av och detaljhandel med folköl.

Enligt 12 § tobakslagen (TL) gäller en åldersgräns på 18 år för att få köpa tobaksvara i Sverige. Även försäljning av tobaksvara sker under straffansvar (olovlig tobaksförsäljning). I tobakslagen finns flera regleringar kring försäljningen. På varje försäljningsställe ska det bland annat finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor till den som inte har fyllt 18 år.

För både folköls- och tobaksförsäljningen finns en skyldighet att anmäla försäljningen till kommunen. Näringsidkarna är även skyldiga att bedriva en egentillsyn över verksamheten och för detta upprätta ett skärskilt program (egentillsynsprogram).

Ansvarsfördelningen inom staden

Tillsynen över försäljningsställen som säljer folköl och tobak ligger på stadsdelsnämnderna medan socialtjänstnämnden svarar för samordning, information, utbildning, konsultativt stöd samt bransch- och myndighetssamverkan. Kommunfullmäktige har fastställt riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen och dessa har reviderats och förtydligats under 2006.

Under 2005 och 2006 har förvaltningen tillsammans med polismyndigheten, Statens folkhälsoinstitut och livsmedelshandlarföreningen inbjudit handlare med personal att gå en utbildning i folköls- och tobaksfrågor. Utbildningen har hållits vid fyra tillfällen 2007.

Samtliga stadsdelsnämnder har tillgång till stadens gemensamma IT-stöd, benämnt OL2. I systemet finns alla försäljningsställen i staden registrerade. I anslutning till försäljningsstället lägger stadsdelsförvaltningarna in uppgifter om genomförd tillsyn. I systemet finns dokumentmallar som kan användas i tillsynsarbetet.

I detta ärende sammanfattas tillsynsarbetet för Stockholms stad under 2007.

Statistik 2007

I Stockholms stad fanns det vid utgången av 2007 totalt 1 093 anmälda försäljningsställen. Av dessa försäljningsställen sålde 539 folköl och 1 028 sålde tobaksvaror. Dessa siffror avser de som anmält till stadsdelsförvaltningarna att de säljer folköl och/eller tobak. Det kan finnas försäljningsställen som inte anmält folköls- och/eller tobaksförsäljning. Mörkertalet är förmodligen inte särskilt högt i och med att stadsdelsförvaltningarna besöker butikerna årligen och då upptäcker eventuella nytillkomna. Flera stadsdelsförvaltningar genomför en särskild inventering av de försäljningsställen som finns.

För 2006 var motsvarande siffror 1 033 försäljningsställen för tobaksvaror och 579 för folköl.

I tabell 1 framgår hur många försäljningsställen det finns i respektive stadsdelsnämnds ansvarsområde. Enligt riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen ska tillsynen ske på de försäljningsställen som anmält försäljning av folköl och/eller tobak. För själva tillsynen har staden rätt att ta ut en avgift. Denna uppgick 2007 till 800 kronor/försäljningsställe som säljer tobaksvara. För folkölsförsäljningen var tillsynsavgiften 1 000 kronor/försäljningsställe. Om ett försäljningsställe säljer både folköl och tobaksvara var tillsynsavgiften fastställd till 1 500 kronor. Avgifterna debiteras årsvis. Socialtjänstnämnden har 2007-11-22 föreslagit kommunfullmäktige att tillsynsavgiften ska höjas för 2008.

Enligt riktlinjerna ska varje försäljningsställe få ett årligt tillsynsbesök. Vid varje tillsynsbesök ska tillsynspersonalen försäkra sig om att butiken har ett anpassat egentillsynsprogram/egenkontrollprogram. De ska även informera om att inköpsstudier kommer att genomföras på försäljningsstället. Aktuell information ska lämnas vid tillsynsbesöket. Tillsynsbesöken ska dokumenteras. För detta ändamål finns särskilda tillsynsblanketter.

Av riktlinjer för ärendehanteringssystemet OL2 framgår att varje stadsdelsförvaltning ska registrera nya försäljningsställen och lämna uppgifter på bland annat tillsynsbesök. Av riktlinjerna framgår att Socialtjänstnämnden ska förvalta ärendehanteringssystemet OL2 och ansvara för kommunikation, uppföljning och revidering av riktlinjerna.

Antal försäljningsställen och försäljningslag

Stadsdelsförvaltning	Antal	Öl	Tobak
Bromma	72	41	70
Enskede-Årsta-Vantör	103	45	101
Farsta	51	31	51
Hägersten-Liljeholmen	84	47	83
Hässelby-Vällingby	53	32	53
Kungsholmen	89	35	89
Norrmalm	160	77	144
Rinkeby-Kista	50	21	50
Skarpnäck	48	25	46
Skärholmen	33	14	33
Spånga-Tensta	36	13	36
Södermalm	213	106	175
Älvsjö	17	10	17
Östermalm	84	44	82
Totalt i Stockholms stad	1093	541	1030

Tabell 1. Försäljningsställen som säljer folköl och/eller tobak i Stockholms stad. Uppgiften är hämtad från ärendehanteringssystemet OL2.

Varje försäljningsställe ska årligen få ett tillsynsbesök. Utöver detta ska varje försäljningsställe få minst en inköpsstudie per försäljningslag. Har en butik anmält att man både säljer folköl och tobak ska minst två inköpsstudier genomföras i den butiken årligen.

En inköpsstudie går ut på att låta 18-åriga ungdomar göra inköpsförsök av folköl eller tobaksvara. I lagen finns ett krav på att den som säljer folköl eller tobak ska förvissa sig om mottagarens ålder.

Stadsdelsförvaltningen ska meddela försäljningsstället utfallet av inköpsstudien. Detta gäller oberoende vilket utfallet blir.

Har näringsidkare sålt folköl vid en inköpsstudie utan att genomföra ålderskontroll ska ett kontrollköp genomföras efter det att lämplig information överlämnats till näringsidkaren. Säljer butiken återigen folköl vid kontrollköpet ska ett tillsynsärende initieras. Tillsynsärende initieras även när försäljningsstället de facto har sålt folköl till underårig eller på annat sätt överträtt bestämmelse i alkohollagen. Att ett tillsynsärende initieras registreras i OL2.

I OL2 finns uppgifter om att försäljningsställena i staden besökts vid 2 873 tillfällen under 2007.

Av tabell nummer 2 framgår fördelningen av genomförda besök under 2007.

Stadsdelsförvaltning	Totalt 2007	Inköpsstudier (provköp)	Tillsynsbesök
Bromma	227	147	80
Enskede-Årsta-Vantör	325	302	23
Farsta	244	167	77
Hägersten-Liljeholmen	249	164	85
Hässelby-Vällingby	130	108	22
Kungsholmen	341	251	90
Norrmalm	291	133	158
Rinkeby-Kista	118	69	49
Skarpnäck	47	0	47
Skärholmen	147	101	46
Spånga-Tensta	106	36	70
Södermalm	541	332	209
Älvsjö	28	25	3
Östermalm	79	0	79
Totalt:	2873	1835	1038

Tabell 2. Antal genomförda besök (inköpsstudier + tillsynsbesök) under 2007. I bilaga 1 finns en uppdelning på hur besöken har skett månadsvis under 2007. Störst aktivitet har det varit under april-maj, och oktober-november 2007. Totalt antal besök 2006 var 2 190.

Tillsynsbesöken 2007

Stadsdelsförvaltning	Riktlinje	Genomförda	Avvikelse
Bromma	72	80	8
Enskede-Årsta-Vantör	103	23	- 80
Farsta	51	77	26
Hägersten-Liljeholmen	84	85	-1
Hässelby-Vällingby	53	22	-31
Kungsholmen	89	90	1
Norrmalm	160	158	-2
Rinkeby-Kista	50	49	-1
Skarpnäck	48	47	-1
Skärholmen	33	46	13
Spånga-Tensta	36	70	34
Södermalm	213	209	- 4
Älvsjö	17	3	-14

Östermalm	84	79	- 5
Totalt i Stockholms stad	1093	1038	-57

Tabell 3. Antal genomförda tillsynsbesök i förhållande till riktlinjerna under 2007. Ett minustecken framför siffran innebär färre tillsynsbesök än vad som riktlinjerna föreskriver.

Sammantaget gjordes det 1038 tillsynsbesök under 2007. Sammanlagt för staden har det gjorts 57 färre tillsynsbesök än vad riktlinjerna föreskriver. Alla stadsdelsförvaltningar har genomfört tillsynsbesök. Enskede-Årsta-Vantör, Hässelby-Vällingby har inte nått upp till hälften av de besök som förväntats enligt riktlinjerna.

Inköpsstudier 2007

Stadsdelsförvaltning	Riktlinje*	Genomförda	Avvikelse
Bromma	111	147	36
Enskede-Årsta-Vantör	146	302	156
Farsta	82	167	85
Hägersten-Liljeholmen	130	164	34
Hässelby-Vällingby	85	108	23
Rinkeby-Kista	71	69**	-2
Kungsholmen	124	251	127
Södermalm	281	332***	51
Norrmalm	221	133	-88
Skarpnäck	71	0	-71
Skärholmen	47	101	54
Spånga-Tensta	49	36	-13
Älvsjö	27	25	-2
Östermalm	126	0	-126
Totalt:	1 571	1835	264

Tabell 4. Antal genomförda provköp i förhållande till riktlinjerna under 2007.

*Enligt riktlinje ska varje butik få minst ett provköp av varje försäljningsslag. Säljer butiken folköl ska ett kontrollköp genomföras. Siffran för riktlinje visar lägsta tänkbara nivå d.v.s. att ingen av butikerna säljer folköl vid inköpsstudie.

** Inga inköpsstudier genomfördes i Rinkeby under 2007 innan sammanslagningen.

*** Inga inköpsstudier genomfördes i Katarina-Sofia under 2007 innan sammanslagningen.

**** Inga inköpsstudier genomfördes i Liljeholmen under 2007 innan sammanslagningen.

Flera stadsdelsförvaltningar har genomfört inköpsstudier under 2007. En lista på vilka stadsdelar som genomfört inköpsstudier under 2006-2007 finns i bilaga 2. Räknar man samman alla genomförda inköpsstudier per år, 2005-2007, får man fram en genomsnittlig siffra för Stockholm.

För 2005 var det 31 % av ungdomarna som fick köpa folköl vid inköpsstudierna. Motsvarande siffra för tobaksvara var 44 %.

För 2006 var det 31 % av ungdomarna som fick köpa folköl vid inköpsstudierna. Motsvarande siffra för tobaksvara var 37 %. Det var i princip på samma nivå som 2005.

För 2007 var det 14 % av ungdomarna som fick köpa folköl vid inköpsstudierna. Motsvarande siffra för tobaksvara var 19 %.

Sanktioner

Enligt alkohollagen kan den som säljer folköl bli föremål för administrativt ingripande om bestämmelserna i alkohollagen inte följs. För folköl kan ett försäljningsförbud meddelas på 6 eller 12 månader. Om förbud anses vara en alltför ingripande åtgärd kan en varning meddelas istället. Enligt tobakslagen kan kommunen förelägga tobakshandlare att vidta åtgärder som förhoppningsvis bidrar till att avhjälpa problemet. Ett föreläggande kan förenas med ett vite. Det finns även en möjlighet att meddela ett förbud enligt tobakslagen.

Beslut fattas i enlighet med delegationsordningarna för respektive stadsdelsnämnd. Beslut om förbud att sälja folköl har ingen stadsdelsnämnd delegerat till tjänsteman. Under 2006 fattades två beslut i Stockholm som innebar förbud för näringsidkaren att sälja folköl under 6 månader. Besluten fattades av Östermalms och Skarpnäcks stadsdelsnämnder. Under 2007 fattades inga beslut om förbud enligt alkohollagen.

Av bilaga 3 framgår vilka beslut som är fattade under 2007. Sammantaget har 10 varningar meddelats försäljningsställen som sålt folköl. Varningarna har meddelats på grund av konstaterade brister vid inköpsstudierna och/eller att underlag inkommit till förvaltningen som styrker försäljning till underårig.

Under 2007 har ingen stadsdelsnämnd meddelat någon sanktion enligt tobakslagen.

Utbildning

Socialtjänstförvaltningen har under 2007 genomfört flera utbildningsinsatser för stadsdelsförvaltningens personal. Utbildningsinsatserna har varit inriktade på alkohollagen (folköl) och tobakslagen. Vid två tillfällen har förvaltningen gått igenom grunderna i OL2. Praktisk vägledning av OL2 har även ordnats på plats i stadsdelsförvaltningarna om så önskats, av bilaga 4 framgår i vilken omfattning utbildningar tillhandahållits och vilka stadsdelsförvaltningar som har deltagit.

Socialtjänstförvaltningens synpunkter

Förvaltningen kan konstatera att några stadsdelsförvaltningar inte genomfört inköpsstudier under 2007 (Skarpnäck och Östermalm). I några stadsdelsförvaltningar har antalet tillsynsbesök varit förhållandevis få (Enskede-Årsta-Vantör och Hässelby-Vällingby). De stadsdelsförvaltningar som inte gjort inköpsstudier eller tillräckligt många tillsynsbesök har därmed inte följt riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen i Stockholm. Flertalet stadsdelsförvaltningar har genomfört ett omfattande arbete med tillsynen under 2007.

Kring ärendehanteringssystemet OL2 konstateras att det varit en del teknisk problem i samband med att stadsdelsförvaltningarna slagits samman 2007. Socialtjänstförvaltningen har under 2007 driftsmöten med TioEnator för att säkerställa driften av programmet

och för att söka/finna eventuella fel. Vid avstämningsmötena har även stadsledningskontoret och Landborgen AB (leverantör) medverkat.

Rapporteringen in i systemet OL2 har i vissa stadsdelsförvaltningar tagit lång tid. Ibland har uppgifterna lagts in flera månader efter det att t.ex. en inköpsstudie genomförts. Socialtjänstnämnden har i förslag om riktlinjer för uttag av tillsynsavgifter föreslagit att uppgifter ska rapporteras in inom en vecka. Det är rimligt att uppgifterna rapporteras in så snart det går i och med att det finns en risk att de annars helt enkelt glöms bort. Socialtjänstförvaltningen har under 2007 haft två genomgångar av programmet OL2. Utöver detta har socialtjänstförvaltningen haft lokala genomgångar ute på flera stadsdelsförvaltningar.

Under 2007 meddelades det 10 varningar enligt alkohollagen för att handlare brustit i ålderskontrollen i samband med folkölsförsäljning. Det är färre antal sanktioner än 2005 och 2006.

I de inköpsstudier som genomförts i Stockholm under 2007 kan konstateras att andelen ungdomar som får köpa folköl/tobak vid inköpsstudier minskat betydligt. I genomsnitt har ungdomar kunnat köpa folköl i 14 % och tobak vid 19 % av provköpen utan att försäljningsstället kontrollerat ungdomens ålder. Det är en reell förbättring i förhållande till tidigare år. Det finns flera orsaker till detta som sammantaget bidragit till denna förbättring. Till några av orsaker hör:

- Flera stadsdelsförvaltningar har genomfört många tillsynsbesök och inköpsstudier under 2007 vilket säkerligen påverkat på utfallet. I och med att handlarna får reda på utfallet av inköpsstudien bidrar detta till en ökad medvetenhet. Totalt har antalet besök ökat 683 besök under 2007.
- Socialtjänstförvaltningen har tillsammans med stadsdelsförvaltningarna genomfört flera utskick av information till handlarna. Frågeställningar kring ålderskontroll har därmed kunnat hållas levande. Socialtjänstförvaltningen har sänt ut en enkät till alla anmälda försäljningsställen under 2007. Även enkäten har varit en påminnelse om vikten av ålderskontrollen. Socialtjänstförvaltningen återkommer med en rapport om resultatet från enkäten under våren 2008.
- Socialtjänstförvaltningen har även medverkat i utbildning för handlare med personal under 2005-2007. Utbildningarna har skett i samarbete med Statens folkhälsoinstitut (FHI), Stockholms Livsmedelshandlareförening (SLHF), och polismyndigheten. Utbildningen har hållits vid fyra tillfällen under 2007. Utbildningen kommer att genomföras även 2008. Sedan 2005 har över 400 personer genomgått utbildningen.
- Rekryteringen av ungdomar för inköpsstudierna har systematiserats vilket förmodligen medfört att ungdomarna som ska arbeta med inköpsstudierna valts ut med större omsorg.

- Flera större butikskedjor har genomfört omfattande egna provköp och utbildningar internt för att förbättra rutinerna kring ålderskontrollen vid försäljning av folköl och tobak. Detta har bidragit till en ökad medvetenhet hos berörd personal.

Vid genomgång av riktlinjerna med stadsdelsförvaltningarna under hösten 2006 framkom tydliga önskemål om att riktlinjerna på tobakstillsynen behöver ses över. Det har inte framgått av riktlinjerna när ett tillsynsärende bör initieras och vilka sanktionsmöjligheter som finns. Den nationella tillsynsmyndigheten FHI konstaterar i sin länsrapport för 2005 att det fanns brister i hur kommunerna utövar sin tillsyn av tobakslagen och att kommunerna inte använder sig av de sanktionsmöjligheter som finns.

Inga stadsdelsnämnder meddelade något föreläggande eller förbud enligt tobakslagen under 2007. Socialtjänstförvaltningen har tillsammans med kommunerna Göteborg och Malmö medverkat i FHI:s framtagande av en nationell handbok till tobakslagen. Arbetet har rört möjligheterna att meddela förelägganden eller förbud enligt tobakslagen. FHI kommer ut med handboken under 2008. Socialtjänstnämnden har 2008-01-31 föreslagit utökade riktlinjer för tobakstillsynen. Detta kommer förhoppningsvis leda till en ökad tydlighet vad det tillsynsarbetet och möjligheten att meddela sanktioner.

Det har även funnits en del otydligheter vad det gäller hur och när tillsynsavgifterna för folköls- och tobakstillsynen ska tas ut i staden. Någon översyn av tillsynsavgifterna har inte skett sedan stadsdelsförvaltningarna övertog tillsynsansvaret. Socialtjänstnämnden beslutade 2007-11-22 att föreslå nya riktlinjer för avgiftsuttaget och en uppdatering av tillsynsavgifterna.

Från och med 1 mars 2008 kommer kommunen ha det lokala ansvaret för tillsynen över receptfria nikotinläkemedel i handeln. Socialtjänstförvaltningen återkommer med förslag om riktlinjer för hur denna tillsyn ska bedrivas.

Socialtjänstförvaltningen kommer under 2008 lägga fokus på samordning, information, utbildning, konsultativt stöd samt bransch- och myndighetssamverkan.

Socialtjänstförvaltningen återkommer årligen med en rapport kring folköls- och tobakstillsynen i Stockholms stad.

Bilagor

- 1. Tillsynen i stadsdelsförvaltningarna fördelat på månader under 2007**
- 2. Stadsdelsförvaltningar som genomfört inköpsstudier 2006-2007**
- 3. Sanktioner 2007**
- 4. Utbildningsinsatser som erbjudits stadsdelsförvaltningarna 2007**