



Handläggare: Jens Möller

Direktionen
Södertörns miljö- och hälso-
skyddsförbund

Ansvar för myndighetsutövning enligt alkohollagen, tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

Förslag till beslut

1. Direktionen ställer sig positiv till att ansvara för myndighetsutövning enligt alkohollagen, tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.
2. Direktionen hemställer kommunfullmäktige i Haninge, Tyresö och Nynäshamns kommun att ändra förbundsordningen.
3. Förbundets kostnader för ett utökat tillsynsansvar ska täckas av de taxor som fullmäktige beslutar samt en utökad medlemsavgift för de delar som taxorna inte täcker.
4. I det fall förbundet, med hänvisning till den relativt korta perioden fram till en överlåtelse av myndighetsansvaret, inte lyckats rekrytera någon handläggare ska berörda medlemskommuner ge förbundet tillgång till nuvarande handläggare och personal för att kunna hantera ärenden till dess en egen bemanning är på plats.

1. Bakgrund

Kommunfullmäktige i Haninge gav 2017 socialnämnden i uppdrag att hos närliggande kommuner undersöka möjligheten och intresset för gemensam tillståndsprövning enligt alkohollagstiftningen. Uppdraget anses även omfatta tillsynen enligt tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Socialförvaltningen i Haninge har under våren 2018 undersökt intresset hos förvaltningsledningen i Tyresö och Nynäshamn kommun samt Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund. Förbundet har deltagit i framtagandet av underlag. Utredningen omfattar myndighetsansvaret, dvs motsvarande ansvar som förbundet har inom miljö-, hälsa- och livsmedelstillsynen. Utredningen har resulterat i ett förslag att myndighetsutövningen enligt alkohollagen, tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare läggs på Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund.

1.1 Ärendets beredning

Underlag till ärendet har tagits fram inom Haninge kommuns socialförvaltning tillsammans med Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund. Det har skett i samverkan med Nynäshamn kommun och Tyresö kommun.

Samverkan har även 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.

Förbundet samverkar ärendet med fackliga arbetstagarorganisationer genom MBL-förhandling.

Socialnämnden i Haninge har på junisammanträdet beslutat att föreslå fullmäktige att lämna myndighetsansvaret till förbundet. Tyresö planerar att behandla frågan på kommunstyrelsens sammanträde i augusti. Fullmäktige i båda kommunerna planerar att behandlar frågan i september. Nynäshamns kommun har beslutat att behandla frågan politiskt under 2019.

1.2 Berörda lagstiftningar

Tre lagstiftningar omfattas av den föreslagna ändringen av tillsynsansvaret. Det är tobakslagen, lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare samt alkohollagen.

Sedan förbunds bildningen har förbundet ansvar för tillsynen enligt tobakslagen vad gäller rökfria miljöer. Medlemskommunerna valde att lägga ansvaret på förbundet utifrån möjligheten till samordningsvinster genom att förbundet inom miljöbalken samt livsmedelslagen ansvarar för tillsynen av verksamheter som omfattas av tobakslagens bestämmelser gällande rökfria miljöer.

Inom övriga två lagstiftningar har förbundet i dagsläget inget tillsynsansvar.

Tobakslag samt lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

Nuvarande tobakslagen är från 1993. En ny lag trädde i kraft 2017 som heter lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Dessa lagar innebär att försäljning av tobak och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare är anmälningspliktiga till kommunen. Tobakslagen innehåller även regler om rökfria miljöer.

Kommunen och polisen är tillsynsmyndigheter. Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund är tillsynsmyndighet gällande rökfria miljöer. Kommunen liksom Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund får ta ut avgifter för handläggning och tillsynen.

Under 2019 förväntas riksdagen anta en ny lag som ersätter tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Den föreslagna lagen, som benämns *lag om tobak och liknande produkter*, 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 får 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 2010. Det pågår inget arbete att förändra denna lag.

Alkohollagen 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 genom bland annat att förhindra förekomsten av svarta pengar och brottslig verksamhet inom restaurangbranschen. Näringslivshänsyn får inte tas vid tillämpningen av alkohollagen.

Kommunen och polisen är tillsynsmyndigheter. Kommunen får ta ut avgifter för handläggning och tillsynen.

1.3 Ansvarsfördelning av myndighetsutövningen

Tillsynen enligt alkohol- och tobakslagstiftningarna organiseras olika i landets kommuner. Det kan ligga på kommunstyrelsen, socialnämnd, omsorgsnämnd eller miljönämnden. Det är inte ovanligt att även tillsynen över receptfria läkemedel på samma organisation som ansvarar för alkohol och tobak.

I Stockholms län finns ytterligare en kommunal samverkan med motsvarande ansvarsområden som Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund. Det är Täby och Vaxholms kommuner som samverkar inom Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd (SRMH). De har under ett antal år ansvarat för sina medlemskommuners myndighetsutövning inom alkohol och tobak. De har med tiden utökat ansvarsområdet till att utföra tillsynen inom alkohol och tobak åt tre kommuner som inte är medlemmar i SRMH. Det gäller Norrtälje, Vallentuna och Lidingö. SRMH fattar beslut i ärenden inom medlemskommunernas geografiska områden. Vad gäller de tre kommuner som inte är medlemmar så ansvarar SRMH för att bereda ärenden vilka beslutas av kommunen. I Norrtälje och Vallentuna är det socialnämnden medan miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutar på Lidingö.

I Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbunds medlemskommuner fördelas ansvaret enligt nedanstående tabell. I jämförelsen har även förbundets lagstiftningar som ha koppling till alkohol och tobakstillsynen tagits med. Exempelvis berörs en restaurang med serverings-tillstånd av såväl livsmedels- som alkohollagen. En skola berörs av tobakslagen, livsmedelslagen samt miljöbalken. En livsmedelsbutik säljer normalt även tobak, receptfria läkemedel och folköl vilket innebär att de berörs av tobakslagen, receptfria läkemedel, alkohollagen samt livsmedelslagen.

Uppdrag	Ansvarig myndighet
Alkohollagen, tillsyn och prövning.	Haninge: Socialnämnden
Tobakslagen, tillsyn försäljning	Tyresö: Kommunstyrelsen
Lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, tillsyn.	Nynäshamn: tillsynen utförs av Södertälje kommun, besluten tas av Socialnämnden i Nynäshamns kommun.
Tobakslagen, tillsyn över rökfria miljöer.	Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund
Receptfria läkemedel, tillsyn.	
Livsmedelslagen, tillsyn och prövning.	
Miljöbalken (hälsoskydd), tillsyn och prövning.	

2. Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbunds synpunkter

Vid bedömningen av den föreslagna organisatoriska förändringen har förbundet utgått från de perspektiv som förbundets styrmodell, balanserat styrkort, är uppbyggt på.

2.1 Miljö- och samhällsperspektivet

För tio år sedan bildades Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund, vilket innebär att förbundet har erfarenhet från en motsvarande sammanslagning som den nu föreslagna. Räknat till antalet årsarbetskrafter samt antalet ärenden och tillsynsobjekt är den föreslagna förändringen relativt liten.

I mars 2018 fanns totalt 293 serverings- och försäljningsställen gällande alkohol och tobak. Dessa fördelas mellan medlemskommunerna enligt följande:

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

Förbundet bedriver i dagsläget tillsyn över de allra flesta av ovanstående verksamheter då de omfattas av vår livsmedelskontroll samt tillsynen över receptfria läkemedel.

Sammanlagt bedriver förbundet tillsyn över drygt 1 100 livsmedelverksamheter och verksamheter med försäljning av receptfria läkemedel.

2.1.1 Specialisering och samordning av den operativa tillsynen

Ansvar för tillsyn över receptfria läkemedel lade medlemskommunerna på förbundet för ett par år sedan. Det är en tillsyn som lagstiftningsmässigt, och därmed kompetensmässigt, ligger utanför livsmedelskontrollen. Förbundet bedriver därför tillsyn över receptfria läkemedel separat. Tillsynen bedrivs i dagsläget inte alltid av handläggare som har det tillsynsområdet som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Detsamma gäller även kommunernas tillsyn enligt alkohol och tobakslagstiftningarna.

Förbundet ser ur såväl ett förbundsperspektiv som verksamhetsutövarperspektiv en stor fördel i att tillsynsansvaret för folköl, tobak och e-cigarett läggs på förbundet. Det skulle ge oss möjlighet att samla tillsynsansvaret för dessa samt tillsynen över receptfria läkemedel på ett antal utsedda handläggare. Dessa kan då samordna tillsynen liksom få förutsättningar att specialisera sig på tillsynsområdena samtidigt som sårbarheten minskar i samband med semesterar, vakanta tjänster etc. Det är också erfarenheten från förbundsbildningen inom nuvarande ansvarsområden.

Ur ett verksamhetsutövarperspektiv gör förbundet bedömningen att verksamhetsutövarna ser positivt på att tillsynen lagstiftningarna emellan kan samordnas i större omfattning än när flera olika myndigheter utför tillsynen.

2.1.2 Riktlinjer för tillämpningen av alkohollagen

Alkohollagen ställer enligt 8 kap. 9 § krav på att kommunen ska tillhandahålla information om vad som gäller enligt lagen och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen. Riktlinjerna fastställs av den myndighet som ansvarar för tillsynen. Det innebär att det i dagsläget finns tre olika riktlinjer inom förbundets ansvarsområde.

Tittar man på Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd så har de fastställt riktlinjer för respektive medlemskommun, dvs Täby och Vaxholm. Dessa skiljer sig åt mellan kommunerna. Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund konstaterar därmed att det inte är ett krav att medlemskommunerna ska ha enhetliga riktlinjer. Förbundet har inom nuvarande ansvarsområden erfarenhet och vana att tillämpa lokala föreskrifter i medlemskommunerna som skiljer sig åt. Förbundet anser dock att det är önskvärt med gemensamma riktlinjer såväl ur tillsynsynpunkt som ur ett kundperspektiv.

Förbundets bedömning vid en jämförelse mellan Haninges, Nynäshamns och Tyresös riktlinjer är att de inte på avgörande sätt skiljer sig åt, utan att det till stor del handlar om skillnader av formulering och vad som i vissa fall fördjupats särskilt. Ur ett förbundsperspektiv är det inte en förutsättning att ha gemensam tillämpning av alkohollagens bestämmelser mellan medlemskommunerna, men det är att föredra i syfte att få en handläggning och tillämpning som inte varierar beroende på vilken kommun verksamheten bedrivs inom. Det ger förutsättningar för en effektivare handläggning.

Ur ett verksamhetsutövarperspektiv gör förbundet bedömningen att det skulle upplevas positivt med enhetliga riktlinjer i det fall företagare bedriver verksamheter i flera av förbundets medlemskommuner, eller ser på möjligheten att flytta verksamheten mellan kommunerna. I det fall förbundets direktion beslutar att införa gemensamma riktlinjer är förbundets bedömning att det är möjligt utan att syftet i nu gällande riktlinjer försvinner.

2.1.3 Samordning av myndighetsutövning och det frivilliga förebyggande arbetet

Precis som vid bildandet av Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund innebär den nu föreslagna förändringen att endast myndighetsutövning enligt alkohollagen, tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare lämnas över till Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund. Det innebär att det strategiska drogförebyggande arbetet och övrigt förebyggande arbete enligt socialtjänstlagen kvarstår hos kommunerna.

Erfarenheten från bildandet av förbundet för tio år sedan är att det under en period fanns såväl oklarheter som olika förväntningar i några frågor vad gällde om förbundet eller respektive medlemskommunen hade ett ansvar. Förbundet ser en risk att motsvarande situation kan uppstå igen då alla tänkbara situationer inte kan beskrivas i förväg.

Förbundets bedömning är att risken och effekterna av eventuella oklarheter kan förebyggas genom att i ett tidigt skede, dvs så snart förbundet rekryterat handläggare till tjänsterna, tillsammans med medlemskommunerna bilda samverkansgrupper. Dessa ska ansvara för att lyfta och säkerställa att oklarheter och gränsdragningar hanteras i ett tidigt skede. Det skedde inte när förbundet bildades, vilket erfarenhetsmässigt var något som hade medfört en bättre övergång.

Vilket ansvar är det då som föreslås övergå till förbundet? Det är motsvarande ansvar som vi har inom övriga tillsynsområden som ligger på oss, dvs prövning och tillsyn. Myndighetsutövningen inom de aktuella lagstiftningarna omfattar handläggning och beslut om rätt att servera alkoholdrycker, men även beslut om sanktionsåtgärder, såsom erinran, varning, återkallelse och förbud. Myndighetsutövningen inbegriper även tillsyn av serveringsställen som serverar alkoholdrycker och försäljningsställen som säljer folköl, tobak, e-cigaretter och påfyllningsbehållare.

Tillsynen enligt alkohollagen kan delas in i förebyggande, inre samt yttre tillsynsarbete.

Förebyggande tillsyn kan ske genom information, rådgivning och utbildning med syfte att skapa förutsättningar för dialog och förståelse. Den förebyggande tillsynen är något som folkhälsoinstitutet särskilt poängterar och man hänvisar till lydelse i propositionen (1976/77:108 s. 39) till den tidigare alkohollagen. Det bör enligt folkhälsoinstitutet vara vägledande även med dagens alkohollagstiftning. Det kan handla om att ha möten med nyblivna tillståndshavare för att diskutera syftet med alkohollagen och ansvarsfull alkoholservering. Det kan gälla att ha utbildning i ansvarsfull alkoholservering. Det kan också handla om att bjuda in till informationsträffar eller samverkande möten. På dessa möten deltar lämpligen aktörer som verkar i restaurangmiljön såsom tillståndshavare, tillsynsmyndigheten (förbundet eller kommunen beroende på var ansvaret läggs), ordningsvakter, polis och skattemyndigheten.

Inre tillsyn är kontroll och uppföljning av tillståndshavares personliga och ekonomiska förhållanden som kan ske genom remiss till polisen, skatteverket, kronofogden och andra relevanta myndigheter. Det är också exempelvis genomgång av polis- och ordningsvaktsrapporter samt kontroll av annonsering i media.

Yttre tillsyn är besök på restaurangen i syfte att följa upp att verksamheten bedrivs enligt alkohollagens bestämmelser. Tillsyn kan bedrivas av varje myndighet separat eller i samverkan med andra myndigheter. Det kan handla om rutintillsyn som inte är påkallad av någon särskild omständighet. Det kan också vara riktad uppföljande tillsyn orsakad av tidigare iakttagelser eller inkommen information från annan myndighet eller från allmänheten.

Vid yttre tillsynen av serveringsställen granskas i huvudsak:

- efterlevnaden av villkoren för serveringstillståndet,
- lämpligt egenkontrollprogram,
- ordning och nykterhet samt återhållsam servering på försäljningsstället,
- förekomsten av alkoholservering till märkbart berusade personer,
- kontroll av åldersgräns – så att det inte förekommer servering till personer under 18 år.
- varierat utbud av mat,
- lokalerna uppfyller uppsatta kraven,
- tillräckligt utbud av alkoholfria alternativ,
- lockande alkoholreklam inte förekommer vid marknadsföring och att prissättning inte stimulerar till överkonsumtion.

Motsvarande gäller vid tillsyn av försäljningsställen som säljer folköl, tobak, cigaretter och påfyllningsbehållare. Vid yttre tillsyn av granskas i huvudsak:

- lämpligt egenkontrollprogram,
- kontroll av åldersgräns så att det inte förekommer försäljning till personer under 18 år,
- lockande reklam på försäljningsstället vid marknadsföring och att prissättning inte stimulerar till överkonsumtion,
- styckevis försäljning av cigaretter,
- förpackningar uppfyller uppsatta krav,
- korrekt märkning och varningstext på förpackningar.

2.1.4 Ärendehandläggning

Handläggningen av ärenden inom såväl alkoholtillsynen som förbundets tillsyn inom hälsoskydd och livsmedel har kopplingar till varandra.

När en ansökan om alkoholtillstånd prövas måste information hämtas från förbundet gällande livsmedelshantering och risken för störningar inom hälsoskyddet. Detsamma gäller när förbundet får klagomålsärenden på buller eller andra störningar från restauranger med alkoholtillstånd där ett ärendes fortsatta handläggning kan vara beroende av åtgärder inom alkohollagen.

Förbundet ser möjligheter till effektivare handläggningen om dessa lagstiftningar läggs under samma myndighetsansvar då samma myndighet får rådighet att samlat arbeta med de lagstiftningar som ärendet är beroende av.

2.2 Kund och verksamhetsutövarperspektivet

2.2.1 Tillgänglighet och service

Med nuvarande organisation har Haninge och Tyresö varsin handläggare för alkohol och tobak. Nynäshamn saknar egen handläggare och köper därför tillsyn och handläggning från Södertälje kommun motsvarande ungefär en tjänst.

I och med att handläggarna arbetar var och en för sig i sina kommuner saknas möjligheten att samordna arbetet. Att vara beroende av en enda handläggare medför lägre tillgänglighet och service vid frånvaro såsom semester, sjukdom eller utbildning. Genom att samla tjänsterna skapas bättre förutsättningar för ökad tillgänglighet och service till verksamhetsutövarna. En samordning innebär fler handläggare och ger förutsättningar för att planera för att hålla en bättre tillgänglighet och service även under semesterperioder eller händelse av annan frånvaro. Förbundets bedömning är att det skulle upplevas positivt ur ett kundperspektiv.

2.2.2 Myndighetskontakt

Verksamhetsutövare omfattas av flera lagstiftningar som bland annat medför krav på tillstånd och tillsyn.

Förbundet genomförde 2017 djupintervjuer med utvalda grupper för att få en bättre förståelse för vad som låg bakom resultatet från Nöjd-kund-undersökningen. Då framkom bland annat en tydlig bild av att man som verksamhetsutövare önskar ha samma handläggare i myndighetskontakten.

För att förbundet ska kunna ha en hög kompetens har en handläggare arbetsuppgifter inom en lagstiftning eller ibland några närliggande lagstiftningsområden. I det fall ansvaret för alkohol och tobak läggs på förbundet ser förbundet det som naturligt att samla tillsynen enligt dessa lagstiftningar tillsammans med receptfria läkemedel.

Förbundets bedömning är att det ur ett kundperspektiv upplevs som positivt för butik- och restaurangägare att ha kontakten med en myndighet i angränsande frågor, även om handläggaren inte är densamma inom alla tillsynsområden. Exempelvis kan en livsmedelsbutik med livsmedelshantering, receptfria läkemedel, tobaksvaror och folköl ha kontakt med samma kommunala myndighet istället för med flera.

2.2.3 Gemensamma förutsättningar inom förbundets medlemskommuner

När Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund bildades var ett av medlemskommunernas mål att skapa en enhetligare och mer förutsägbar tillämpning av lagstiftningen. Bland annat lyftes tillsynens omfattning, inriktning, ambitionsnivå och avgiftssättning.

Tidigare i detta dokument på sidan 5 under perspektivet Miljö och samhälle och rubriken Riktlinjer för tillämpningen av alkohollagen tar förbundet upp de kommunala riktlinjerna enligt alkohollagen. Ur ett kundperspektiv bedömer förbundet att verksamhetsutövare ser det som positivt med gemensamma förutsättningar för alkohollagens tillämpning inom förbundets medlemskommuner.

När förbundet jämför medlemskommunernas taxor inom alkohol och tobak så kan det konstateras att dessa inte är enhetliga i någon del. Det gäller såväl hur många timmar som olika moment kostar som timavgiften. Vad gäller utlovade normala handläggningstider i riktlinjerna så skiljer även de sig åt, om än inte i alla delar. Exempelvis är den utlovade normala handläggningstiden för stadigvarande tillstånd enligt alkohollagen 12 veckor i Haninge, 8 veckor i Nynäshamn samt 6 veckor i Tyresö. Även inom taxorna finns motsvarande storleksskillnader i olika delar.

I och med att förbundets tre medlemskommuner gränsar till varandra så är det inte osannolikt att det kommer att finnas utövare som har verksamheter i flera av förbundets medlemskommuner. Förbundets bedömning är att det ur ett kundperspektiv upplevs som positivt att ha gemensamma förutsättningar inom medlemskommunerna.

2.3 Medarbetarperspektivet

Med nuvarande organisation har Haninge och Tyresö varsin handläggare för alkohol och tobak. Nynäshamn saknar egen handläggare och köper därför tillsyn och handläggning från Södertälje kommun motsvarande 0,85 tjänst.

Tyresös handläggartjänst ansvarar för och hanterar ärendehandläggning och tillsyn motsvarande 0,75 årsarbetskraft.

I Haninge finns utöver handläggaren en särskilt avsatt administrativ assistent som hanterar de administrativa delarna motsvarande 0,3 årsarbetskrafter. Tillsynen av försäljning av tobak och e-cigarett utförs av socialförvaltningens förebyggandeteam motsvarande 0,6 årsarbetskrafter. Tillsynen av serveringstillstånd fördelas på sex personer som arbetar på socialförvaltningens olika verksamheter. Dessa arbetar inte med myndighetsutövning eller tillsyn inom sina ordinarie arbetsuppgifter. Tillsyn av serveringstillstånd sker normalt vid 10 tillfällen per år där två personer genomför tillsynen tillsammans över berörda verksamheter. Vid dessa tillfällen närvarar normalt även andra myndigheter, bl. a polis och skattemyndighet.

Nynäshamns kommun köper tjänsten från Södertälje kommun. 2017 betalade kommunen 452 tkr för tjänsten. Av kommunens taxa för tillsyn enligt alkohollagen framgår att timavgiften är 495 kr, vilket innebär att Nynäshamn köper 913 timmar från Södertälje kommun, vilket motsvarar 0,85 årsarbetskraft räknat som effektiv tillsynstid när bakgrundstid enligt SKLs beräkningsmodell räknats bort.

2.3.1 Behovsutredning

En behovsutredning har tagits fram som underlag inför 2019. Utredningen har tagits fram av respektive handläggare i medlemskommunerna.

Utredningen omfattar endast handläggarnas tid. Förbundet har i dagsläget inte en bemanning av registratorer som gör det möjligt att även hantera registraturen för alkohol och tobak. Haninge kommun har i dagsläget 0,3 tjänst för det. Sett att Tyresös och Nynäshamns andel av ärenden tillsammans knappt motsvarar Haninges så bedöms bemanningsbehovet av det administrativa stödet vara 0,6 tjänst. Erfarenhetsmässigt är det svårt att rekrytera deltidstjänster, vilket i sådana fall innebär att resterande del av tjänsten får fyllas med andra arbetsuppgifter. Det skulle kunna handla om att utföra viss tillsyn och handläggning för att täcka upp differensen mellan nuvarande bemanning och behovsutredningen.

I nedanstående tabell redovisas behovsutredningen samt nuvarande bemanning.

	Haninge	Nynäshamn	Tyresö	Summa
Ärendehandläggning, behov	1,1	0,4	0,3	1,8
Tillsyn, behov	1,0	0,5	0,3	1,8
Summa	2,1	0,9	0,6	3,6
Nuvarande bemanning	1,7	0,85	0,75	3,3

2.3.2 Arbetsmiljö och sårbarhet

Med nuvarande organisation har Haninge och Tyresö varsin handläggare för alkohol och tobak. Det medför en ensamhet och utsatthet i det dagliga arbetet som kan påverka den psykosociala arbetsmiljön negativt. Motsvarande problematik finns inte i Nynäshamn då man saknar egen bemanning i och med att tjänsten köps av Södertälje kommun.

Sedan förbundet bildades har vi möjlighet att ha minst två handläggare inom respektive lagstiftningsområde. Det gör att vi inte är lika sårbara i händelse av sjukdom, semester eller om en handläggare väljer gå vidare. Likaså ger det bra möjligheter att diskutera ärenden och ta stöd i svårare frågor. Vi har själva erfarenhet av att vara ensam handläggare inom olika områden innan förbundet bildades och har sett vilken positiv effekt möjligheten att ha branschkollegor har. Det är något som förbundet bedömer även påverkar kundperspektivet positivt genom att vi kan erbjuda bättre tillgänglighet, service och kompetens.

2.3.3 Rekrytering och organisatorisk tillhörighet

När förbundet bildades överläts ansvaret från och med 1 april. Erfarenheten var att det var ett relativt stort arbete att hantera fakturering, ombokning av årsavgifter och tillsyn i pågående ärenden med fyra olika taxor. Det utifrån att det första kvartalet gällde medlemskommunernas taxor och resterande del av året förbundets taxa, vilka inte hade samma lydelse och avgifter. För att undvika det merarbetet föreslår förbundet därför att en

eventuell övergång sker från och med 1 januari 2019 så att förbundets taxa kan tillämpas direkt.

Det medför dock en utmaning för förbundet att ha en full bemanning på plats sett utifrån ledtiderna att genomföra rekryteringar. Denna kan påbörjas under augusti, innan beslut om övergång är taget, för att avbrytas i det fall det inte blir aktuellt.

Det är endast Haninge kommun som i dagsläget har en anställd handläggare. Tyresös tjänst är vakant och Nynäshamn saknar egen handläggare. En risk som förbundet ser är att vi inte lyckas rekrytera alla, eller i värsta fall någon, handläggare till årsskiftet. Om vi hamnar i läget att alla tjänster inte är tillsatta får vi inledningsvis prioritera handläggningen av ärenden för att komma igång med tillsynen senare under året. I det fall vi inte lyckats få någon handläggare på plats den 1 januari förutsätter förbundet att Haninge kommun under en övergångsperiod ger förbundet tillgång till nuvarande handläggare och personal för att hantera aktuella ärenden.

Inledningsvis måste berörda handläggare fokusera på att ta fram mallar, rutiner, information etc. Önskvärt vore, om det rekryteringsmässigt är möjligt, att få handläggare på plats redan innan årsskiftet för att förbereda övertagandet av ansvaret. Det är dock något som förbundet i dagsläget saknar budget för och att det i sådana fall fattas politiskt beslut för att hantera det.

Organisatoriskt ser förbundet att de två till tre handläggartjänsterna, antalet beror på om alla medlemskommuner överlåter ansvaret eller inte, hör hemma på avdelningen för hälsoskydd och livsmedel. De verksamhetsutövare som omfattas av alkohol och tobakslagstiftningen bedriver avdelningen för hälsoskydd och livsmedel också tillsyn över. Det gäller livsmedelskontrollen samt hälsoskydd och receptfria läkemedel. En samordning kan då ske i ärenden där flera av dessa tillsynsområden är berörda. Den administrativa tjänsten kommer organisatoriskt att tillhöra avdelningen för verksamhetsstöd.

2.4 Ekonomiperspektivet

Tillsyn och ärendehandläggningen enligt alkohol och tobakslagstiftningen finansieras dels med avgifter från taxor dels med skattemedel.

Det är inte möjligt att debitera all tid, så att finansiera arbetet till 100 % med taxor är inte juridiskt möjligt. Till exempel kan myndigheternas arbete med service, allmän information, interna möten, handläggning av obefogade klagomål och arbete med överklagade ärenden inte finansieras av avgifter. Inom förbundets nuvarande ansvarsområden varierar det lagstiftningarna emellan i vilken mån allmänna medel får bekosta tillsynen.

Alkohollagen anger att kommunen får ta ut avgifter enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige. Myndigheten bestämmer själv hur finansieringen ska se ut, vilket också medför att självfinansieringsnivåerna skiljer sig åt mellan medlemskommunerna.

Det ekonomiska resultatet för 2017 ser ut enligt nedanstående tabell för Haninge och Tyresö. Förbundets bedömning är att tillsynen över alkohol och tobak är att jämföra med förbundets livsmedelskontroll, varför denna lagts in som jämförelse.

	Haninge	Tyresö	Livsmedelskontroll
Intäkter (tkr)			
Intäkter från taxa	1 049	406	5 159
Skattetilldelning	607	419	856
Summa intäkter	1 656	825	6 015
Kostnader (tkr)			
Personal	1 396	585	3 581
Övriga kostnader	260	240	2 434
Summa kostnader	1 656	825	6 015
Självfinansieringsgrad	63 %	49 %	86 %

Nynäshamns kommun betalar en fast årlig avgift till Södertälje kommun för att de ska utföra tillsyn och bereda ärenden. Beslut i ärenden tas av socialnämnden i Nynäshamn. Av Nynäshamns taxa för 2018 framgår att timavgiften är 495 kr. Förbundet bedömer att det är en utmaning att få full kostnadstäckning med gällande timavgift, men saknar underlag för att göra någon bedömning av självkostnadstäckningsgraden. Södertälje kommuns timavgift är 960 kr för motsvarande tillsyn. Som jämförelse har Nynäshamns kommuns miljö- och samhällsbyggnadsförvaltning en timavgift på 900 kr, vilken legat orörd sedan 2015. Då förbundet saknar underlag för att beräkna självkostnadstäckningsgraden för den tillsyn och ärendehandläggning som sker i Nynäshamn utgår förbundet från Haninge och Tyresös resultat.

Förbundet kan vid ovanstående jämförelse konstatera att posten övriga kostnader är relativt sett liten i Haninge jämfört med Tyresö och förbundet. Det kan bero på flera saker såsom att det finns storskalfördelar, men också att alla kostnader inte är lätta att beskriva. Inom förbundet är dessa enkla att se då vi är en egen organisation, där alla kostnader är direkta för oss.

Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbunds taxor utgår från att en viss punkt i taxan tar ett visst antal timmar att utföra. Exempelvis tar handläggningen av en ansökan om enskilt avlopp 9,5 timmar. Avgiften blir då 9,5 * timavgiften för aktuellt år. Haninges och Tyresös taxor för alkohol och tobak anger bara summor i kronor och det finns ingen koppling till vilken arbetsinsats i timmar som summan ska motsvara. Det innebär att det inte är möjligt att beräkna på vilket sätt intäkterna skulle förändras med förbundets timavgift.

Tyresö kommuns taxa är fastställd i 2018 års nivå, medan Haninges enligt uppgift ligger orörd i 2011 års nivå.

2.4.1 Ekonomiska konsekvenser

Om någon slags uppskattning ändå ska göras så kan man för Tyresö se att delar man avgifterna i 2018 års taxa med 900 kr så får man i allt väsentligt avgifter som motsvarar hel eller halvtimmar. För Haninges del finns ingen antagen timavgift som ger merparten jämna hel eller halvtimmar, men för beräkningens skull antas en motsvarande timavgift för Haninges del i 2011 års taxa, dvs 900 kr per timme. Delar man kommunernas intäkter för 2017 med 900 kr så har 1 972 timmar fakturerats. Med en tillämpning av förbundets timavgift i 2018 års nivå om 1 220 kr så ger det en ökad intäkt på 517 tkr. Då förslag på gemensam taxa ännu inte är beslutad så saknas i dagsläget uppgift om på vilket sätt avgiftsposterna kommer att förändras. De kommer dock med nödvändighet att påverkas utifrån att de i dagsläget, i större eller mindre omfattning, skiljer sig åt kommunerna emellan.

Förbundets nuvarande bemanning med registratorer är ansträngd och det finns inte utrymme för att hantera de tillkommande volymer som ett övertagande av alkohol och tobakstillsynen skulle medföra. Av den anledningen skulle förbundet behöva rekrytera ytterligare en administrativ person. Ungefär halva tjänsten beräknas för administrativt stöd för alkohol och tobakstillsynen. Resterande del av tjänsten kan användas för att täcka upp skillnaden i nuvarande bemanning och behovsutredningen för att bistå med viss tillsyn och ärendehandläggning. Med antagna lönenivåer i 2019 års löneläge för den personal som ska rekryteras samt ovanstående förutsättning gällande administrativ person beräknas personalkostnaderna öka med 400 tkr jämfört med resultatet 2017.

Vad gäller övriga kostnader, vilket inkluderar de kostnader vi har för köp av tjänster från medlemskommunerna såsom ekonomi- och personalstöd, växel och telefoni, IT, vaktmästeri, posthantering etc., så beräknas kostnaderna 2019 öka med 100 tkr jämfört med resultatet för 2017.

Sammantaget så innebär ovanstående antaganden att kostnaden för kommunerna, vilket är Tyresö och Haninge i denna beräkning, blir densamma 2019 som 2017. Det innebär dock att arbetet utförs med en bemanning som motsvarar behovsutredningen, vilken är en halv tjänst mer jämfört med 2017.

2.4.2 Ny taxa

I det fall tillsynsansvaret flyttas till förbundet kommer en ny taxa att tas fram där antalet timmar som arbetsinsatsen motsvarar är grunden i taxan. Förbundet håller i skrivande stund på och förbereder ett förslag och i samband med det sker en omvärldsbevakning av ett antal andra kommuners och kommunalförbunds taxor. Det sker utifrån principen att avgifterna ska finansiera de faktiska kostnaderna för handläggning och tillsyn.

Förbundet har påbörjat ett arbete med att införa Lean, vilket syftar till att hitta effektivaste arbetssätt utan att för den skull tumma på kvaliteten eller de anställdas hälsa negativt. Arbetet sker med kunden i fokus. Vi påbörjande arbetet under våren och vi kommer avdelningsvis att gå igenom de olika processerna de kommande åren. Det kan framgent påverka taxorna på så sätt att antalet timmar minskar utifrån effektivare handläggning, eller att vi förmår att utföra uppdraget med befintlig personal även om volymerna skulle öka inom de olika lagstiftningsområdena.

En gemensam tillsynsorganisation kommer att minska organisationsgemensamma delar såsom arbetsinsatser för att ta fram och ajourhålla styrdokument, taxor, mallar, information etc. Detsamma gäller sannolikt även kostnader för IT-system då färre licenser krävs.

2.4.3 Ökade kostnader under införandet

Inledningsvis kommer kostnaderna bli högre än under ett normalt år. Förbundet kommer att behöva handla upp ett IT-system för hanteringen av alkohol- och tobakstillsynen. Databaserna från de medlemskommuner som flyttar ansvaret kommer att behöva slås samman samt anpassas utifrån ett gemensamt upplägg. Arbetsplatser kommer att behöva ställas i ordning för den utökade bemanningen. Inför övertagandet kommer även särskilda insatser krävas såsom att ta fram underlag till ny taxa, ta fram/fastställa riktlinjer för handläggning enligt alkohollagen och tobakslagen, anpassa hemsidan, ta fram information och ansökningshandlingar. Förbundet har en kommunikatorstjänst, vilken dock kommer att vara vakant under stor del av andra halvåret då rekrytering av ersättare kommer att ske. Förbundet har därför ett behov att få stöd av någon av medlemskommunernas kommunikationsavdelning för att ta fram informationsmaterial som kan skickas till verksamhetsutövarna i syfte att få en bra övergång.

2.5 Processperspektivet

2.5.1 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. I det fall Haninges och Tyresö respektive handläggare flyttas till förbundet ges möjlighet till ökat samarbete och insyn i ärendehandläggningen i det dagliga arbetet. Rättssäkerheten ökar genom att handläggarna har möjlighet att ge varandra medbedömning i ärenden där en tolkning av gällande lagstiftning behöver göras. Även kompetensutveckling och lärande i organisationen underlättas. Medarbetare kan även specialisera sig ytterligare inom olika områden som juridik och ekonomi. Det blir heller inte totalt kunskapsstapp i organisationen när en handläggare slutar.

2.5.2 Myndighetens beslutsfattande

Inom de lagstiftningar som förbundet har ansvar för idag har direktionen beslutat om långtgående delegation till förbundschefen. Det utifrån att tillämpningen av dessa utgår från sakliga bedömningsgrunder och väl utarbetad rättspraxis.

Vad gäller alkohol och tobakstillsynen har medlemskommunerna i dagsläget inte delegerat all beslutanderätt. Det gäller bland annat stadigvarande serveringstillstånd och återkallelse av tillstånd vilket beslutas av politiskt tillsatt utskott. Även kring dessa lagar finns en välutarbetad rättspraxis kring tolkning och tillämpning vilket begränsar utrymmet för skälighetsbedömningar eller avsteg från lagen. Det innebär att i de frågor som direktionen väljer att inte delegera beslutanderätten så saknar det betydelse att direktionen består av representanter från

tre olika kommuner och därmed att den lokala förankringen och kännedomen om lokala förhållanden inte kommer att finnas hos alla i varje enskilt ärende. Kontrollen försvinner dock inte. 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.

2.5.3 Arbetssätt

Det kommer inte att vara mycket förberedelsetid för de handläggare som kommer att rekryteras i det fall ansvaret förs över från årsskiftet. Utgångspunkten för hur uppdraget utförs får inledningsvis utgå från de processer och rutiner som medlemskommunerna tillämpar idag. Förbundet förutsätter att dessa är väl genomarbetade och beskrivna.

Som nämnts tidigare i denna skrivelse så har förbundet påbörjat ett arbete med införande av Lean, vilket sker avdelningsvis under 2018 och 2019. Det är den modell och arbetssätt som vi valt i vårt arbete för ständiga förbättringar. Det är ett arbete som kräver att en viss mängd arbetstid kan avsättas under de månader som införandet pågår. Det innebär att det kan bli aktuellt inom detta område först när handläggarna är på plats och verksamheten är i gång i alla delar.

3. Förbundets samlade bedömning

Förbundet har genom det egna bildandet för tio år sedan sett de positiva effekter en större organisation har. Erfarenheten från det arbetet visar på vikten att tidigt skapa samordning med de delar av verksamheten som medlemskommunerna fortsatt ska ansvara för i syfte att tidigt skapa klarhet i gränsdragningsfrågor men och att samordna det fortlöpande arbetet.

Det är en relativt kort förberedelsetid utifrån att rekryteringen kommer att påbörjas under augusti och övergången föreslås ske i januari. Förbundet anser trots det att det är en fördel att övergången sker vid ett årsskifte, men att det i och med det också är viktigt att vara medveten om att grundläggande arbeten kommer att pågå under den första tiden och att den planerade tillsynen förskjuts under året till förmån för ärendehandläggning och det interna arbetet.

De ekonomiska konsekvenserna är inte helt enkla att säkert beskriva i detalj då förbundet och medlemskommunerna delvis har olika taxekonstruktioner. Förbundets bedömning är att de egna intäkterna kommer att öka under det första året motsvarande en halv miljon kronor, samtidigt som kostnaderna öka i motsvarande omfattning på grund av utökad bemanning. Det kommande arbetet med nivåerna i taxan får visa i vilken omfattning självfinansieringsgraden kommer att förändras utöver anpassningen till förbundets timavgift.

Förbundet ser positivt på att tillsynsansvaret förs över gällande alkohol, tobak och e-cigaretter. Det såväl ur ett förbundsperspektiv med samordningsvinster gentemot vår nuvarande verksamhet som ur ett kundperspektiv. Förbundet föreslår därför direktionen hemställa hos fullmäktige att förbundsordningen ändras så att det sker från och med 1 januari 2019.



Jens Möller
Förbundschef