

Handläggare
Carina Cutlip
Telefon: 08-508 25 057**Till**
Socialnämnden
2017-09-19

Tillsyn enligt alkohollagen och tobakslagen i Stockholms stad hösten 2016

Yttrande över tillsynsrapport från Länsstyrelsen i Stockholms
län

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som redovisning av vilka åtgärder som vidtagits rörande anmälningsförfarande och tillsyn av tobaksförsäljning
2. Socialnämnden överlämnar redovisningen till Länsstyrelsen i Stockholms län

Gillis Hammar
FörvaltningschefPeter Svensson
Administrativ chef

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det finns stora brister gällande anmälningsförfarandet och tillsynen av tobaksförsäljning på restaurang, för detta får staden allvarlig kritik. Under våren har 2017 har Tillståndsenheten fört in alla de ca 200 restauranger som säljer tobak i ärendehanteringssystemet OL2. Detta gör att det nu finns ett sammanhållet anmälningsregister över de som säljer tobak och därmed kan tillsyn och informationsinsatser utföras.

Länsstyrelsen har noterat en del brister och även gett några förbättringsförslag, även dessa redovisas i ärendet. Förvaltningen delar inte i alla delar länsstyrelsens bedömning men vidtar löpande åtgärder för att förbättra och utveckla verksamheten.

Bakgrund

Med stöd av 9 kap 1 § alkohollagen och 19 a § tobakslagen har länsstyrelsen på eget initiativ genomfört tillsyn i Stockholms stad. Denna tillsyn har avsett socialnämndens tillståndsutskottsverksamhet. Tillsynsbesöket har genomförts i flera etapper. Tillsynen inleddes den 4 oktober 2016 då inledande samtal fördes med tillståndsenhetens chef. Den 6 december 2016 deltog länsstyrelsens tjänstemän vid möte tillsammans med representanter från socialnämndens tillståndsutskott och tjänstmän från Socialförvaltningen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts på administrativa avdelningen. Ärendet har behandlats i förvaltningsgruppen den 13 september. Ärendet har beretts i Funktionshinderrådet den 14 september.

Ärendet

Länsstyrelsens beslut är enligt följande, se även bilaga.

Det finns stora brister gällande anmälningsförfarande och tillsyn av tobaksförsäljning på restaurang. Länsstyrelsen konstaterar att tobakstillsynen vid granskningen var i stort sett obefintlig och att inget register fanns med alla anmälda försäljningsställen. För detta får staden allvarlig kritik.

Härutöver noterar länsstyrelsen en del brister:

- Alla tillståndshavare får inte ett tillsynsbesök varje år.
- Flera restauranger har varit stängda när de ska tillsynas. Länsstyrelsen har den uppfattningen att sådana besök inte ska räknas som ett tillsynsbesök.
- Tillsynsfrekvensen på idrottsevenemang har varit för låg.
- På tillståndsbevisen saknas ofta maxantal personer för lokalen och/eller sittplatser trots att uppgifter om detta i flera fall inkommit till myndigheten.
- Vid handläggningen har noterats att socialnämnden vid beslut gått utöver vad som angivits i ansökan.
- Delegationsordningen bör ses över. Beslut har bland annat fattats för serveringstillstånd gällande gemensam serveringsyta utan stöd i delegationsordningen.
- Uppföljningen av villkor bör ses över, främst gällande villkoret att personal ska genomgå utbildning i Ansvarsfull alkoholservering.

- Saknas serveringsansvarig på serveringsstället behöver tillståndsenheten ingripa med starkare åtgärder än ett brev.
- Se över de administrativa rutinerna, samtliga beslut ska skickas till Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen ger också två förbättringsförslag.

- Tillståndsenheten bör beakta delar av ANDT-strategin i arbetet med tillståndsgivning, riktlinjer och tillsynsplan.
- Tillståndsmyndigheten bör kontrollera att Folkhälsomyndighetens nationella register stämmer.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Länsstyrelsens allvarliga kritik

Det finns stora brister gällande anmälningsförfarandet och tillsynen av tobaksförsäljning på restaurang, för detta får staden allvarlig kritik.

Fram till och med 2016-12-31 var arbetet med tobaksförsäljning uppdelat på två olika avdelningar inom socialförvaltningen. Denna organisation gjorde att tillsynen av tobak på serveringsställen inte fungerade optimalt. Fr.o.m. 2017-01-01 har Tillståndsenheten tagit över all hantering och handläggning gällande tobak på serveringsställen. Samtliga av de ca 200 restauranger som säljer tobak finns nu registrerade i ärendehanteringssystemet OL2.

Tobaksförsäljningen samordnas med inspektionen av alkoholserveringen och dokumentationen av detta framgår i ett gemensamt tillsynsdokument. Vid alla tillsynsbesök av alkohol frågas om det säljs tobak, om svaret blir ja, görs en anteckning om detta och det kontrolleras också sedan om det är registrerat i OL2.

Under hösten 2017 görs specifika tillsynsbesök gällande tobaken på alla ca 200 restauranger så det blir tydligt sökbart i OL2 att tillsyn gjorts och vad som framkommit vid den.

Enligt tobakslagen får en näringsidkare inte tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsumenter utan att först ha anmält till den kommun där försäljning ska ske. Bestämmelsen om anmälan gäller tobaksvaror och på anmälningsblanketten som kommuner i Sverige tillhandahåller för detta anges inte att man ska uppge vilken typ av tobak man avser att sälja. Länsstyrelsens påpekande att socialförvaltningen inte angett om det är snus, vattenpipa eller

cigarr bedömer förvaltningen inte heller vara något som lagstiftningen anger att man ska registrera.

I Stockholms stad finns ca 2200 serveringsställen, ca 10 % av dessa säljer tobak. Det är förbjudet att röka inomhus och det är väldigt sällan frågor eller problem gällande tobaken uppstår. Varken Polismyndigheten eller socialtjänsten har framfört några problem till förvaltningen gällande t.ex. illegal tobak eller försäljning till underåriga.

Länsstyrelsens noterade brister

Alla tillståndshavare får inte ett tillsynsbesök per år. Flera restauranger har varit stängda när de ska tillsynas. Länsstyrelsen har den uppfattningen att sådana besök inte ska räknas som ett tillsynsbesök.

Det är Tillståndsenhetens ambition och målsättning att alla tillståndshavare ska ha tillsyn minst en gång per år. Eftersom Länsstyrelsen i Stockholm inte specificerat något speciellt ärende så är det inte möjligt att kommentera detta.

Frekvens av tillsyn registreras i ärendehanteringssystemet enligt följande: 1 gång/dagar på ett år.

Stadigvarande serveringstillstånd för catering (tillredningskök) – 365 dagar.

Stadigvarande serveringstillstånd för inrikes trafik – 365 dagar.

Stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten (inklusive pausservering) till kl. 01:00 – 180 dagar.

Stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten till klockan 03:00 – 90 dagar.

Stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten efter klockan 03:00 – 30 dagar.

Besök som sker även om serveringsstället är stängt räknas som tillsyn eftersom det är viktigt att även utöva tillsyn över att regelverket gällande serveringstider efterlevs. Någon gång per månad påträffas efterfester med personalen eller att stället inte har utrymmts enligt gällande regelverk. Om ett serveringsställe har varit stängt vid tillsynen görs en bedömning om stället verkar ha upphört och utreds i sådana fall, i annat fall planeras en ny tillsyn in.

Tillsynsfrekvensen på idrottsevenemang har varit för låg. Efter riskbedömningar utifrån ett arbetsmiljörättsligt perspektiv gjordes det under lång tid ingen tillsyn av alkoholservering under fotbolls- och ishockeymatcher. Då projektet "Fotboll utan fylla" genomförts har frågorna gällande berusningsnivåer och säkerhet lyfts och numera är det en annan arbetsmiljö för inspektörerna vid idrottsevenemang. Under hösten 2016 och våren 2017 har tillsynsbesök gjorts både på ishockeymatcher på Hovet och på fotbollsmatcher på Tele 2 Arena. Samverkansmöten har genomförts med respektive tillståndshavare och även samordnad tillsyn med Globen-polisen och ordförande i tillståndsutskottet har utförts. Samverkan och tillsynsbesök vid idrottsevenemangen kommer att fortsätta.

På tillståndsbevisen saknas ofta maxantal personer för lokalen och/eller sittplatser trots att uppgifter om detta i flera fall inkommit till myndigheten.

Länsstyrelsen i Stockholm, Tillståndsenheten i Stockholms stad, Storstockholms brandförsvaret samt Folkhälsomyndigheten hade 2017-02-03 ett möte gällande föreskriften från Folkhälsomyndigheten att det på tillståndsbeviset ska anges det högsta antalet personer som samtidigt får vistas i serveringsutrymmet.

På detta möte blev slutsatsen:

- Det finns ingen myndighet som har som ansvar att bedöma det högsta antalet personer som samtidigt får vistas i serveringsutrymmet. Brandförsvaret yttrar sig inte över den typen av generella frågor.
- Det viktiga när man bestämmer antal personer är att veta vilken typ av verksamhet som ska bedrivas samt hur utrymningsvägarna ser ut. Verksamheten kan förändras under ett dygn, tex matservering på dagen/kvällen och nattklubb på natten. Det innebär att det finns olika högsta antal gällande hur många personer som får vistas i utrymmet.
- Det finns ett eget kontrollansvar för en verksamhetsutövare för att en säker verksamhet bedrivs. Till hjälp för detta kan de t.ex. anlita olika typer av brandexperter, men det finns inga krav på vad en brandexpert ska göra eller dokumentera.
- Om Tillståndsenheten inte vet hur en sökande har fått fram siffran gällande högst antal personer skrivs det inte in på

tillståndsbeviset. Om en brandexpert gjort en tydlig och beskrivande bedömning kan siffran skrivas in. Det är dock inget som Tillståndsenheten kräver in eftersom det inte finns någon tydlig myndighetsreglering gällande detta.

Slutsatsen av mötet 2017-02-03 blev att Folkhälsomyndigheten skulle kontrollera rimligheten av att ha denna uppgift med på tillståndsbeviset och se över om uppgiften ska stå kvar.

Vid handläggningen har noterats att socialnämnden vid beslut gått utöver vad som angivits i ansökan.

När man ansöker om serveringstillstånd ska man kryssa i en ruta för vilka alkoholdrycker som man önskar servera; spritdrycker, vin, öl och andra jästa alkoholdrycker. Det är samma prövning och krav oavsett vilka alkoholdrycker man vill servera. När ansökan registreras av Tillståndsenheten noteras enligt gällande rutiner de drycker som det ansökts om enligt ovan. Beslutsfattningen har fallerat i ett ärende och denna rutin kommer följas upp noggrannare i fortsättningen där ansökan ska stämmas av med beslutet.

Delegationsordningen bör ses över. Beslut har bland annat fattats för serveringstillstånd gällande gemensam serveringsyta utan stöd i delegationsordningen.

De två beslut om gemensam serveringsyta som länsstyrelsen granskat har tagits på olika sätt, ett har gjorts enligt delegationsordningen 1.24 av Tillståndsutskottet, det andra beslutet har hanterats som en stadigvarande ändring och därmed beslutats på delegation enligt 1.6, vilket var felaktigt. Varje gång det byts ut någon på det gemensamma tillståndet måste det förnyas och alla godkänna den nya tillståndshavaren och detta beslutas på delegation enligt 1.1.

I Stockholms stads riktlinjer för serveringstillstånd anges följande:

”Näralliggande restauranger som beviljats serveringstillstånd kan ansöka om att få använda en gemensam serveringsyta. Det kan vara frågan om så kallade food courts i gallerior och liknande. Dessa har ofta en inriktning på matservering, och har oftast inte så stor risk för problem med ordning och nykterhet.

Gemensam serveringsyta kan också beviljas vid tillfälliga tillstånd till allmänheten. Det är då av stor betydelse vilken typ av arrangemang det rör sig om. Olika festivaler med matinriktning är oftast

oproblematiska, medan större försiktighet bör råda vid arrangemang som riktar sig till ungdomar.”

Socialförvaltningens uppfattning är att de två stadigvarande gemensamma serveringsytorna som finns i Stockholms stad sköts enligt regelverket, de är matrestauranger och det föreligger inga risker för olägenheter. Bedömningen är också att det finns egna serveringsområden inritade till det enskilda serveringsstället, krav har dock inte ställts om att det även ska finnas ex antal stolar uppställda.

Alla som har serveringstillstånd måste ansvara både för uppsikten och ordningen, om den fallerar och inte sköts återkallas det gemensamma serveringstillståndet och alla tillståndshavare får bara servera på sin egen yta. Det gemensamma serveringsställe som länsstyrelsen menar har tillståndshavare som inte kan ha uppsikt över hela serveringsytan har löst den frågan så att tillståndshavarna genom hyreskontraktet har avtalat med fastighetsägaren att de alla, utöver egen personal, även har gemensam personal som arbetar med ordningen. Bedömningen är att kravet om uppsikten därmed är uppfyllt även om en enskild tillståndshavare inte har uppsikt över hela serveringsytan.

Socialförvaltningen har bedömt förarbetena och lagstiftningen så att det inte är lagstiftarens syfte att tvinga alla verksamheter inom t.ex. en food court eller en festival att sälja alkohol för att de som har alkoholförsäljning ska kunna beviljas ett gemensamt serveringsutrymme.

Då det inte framkommer vilken restaurang länsstyrelsen ansett inte har tillräckligt matutbud eller vad det är som inte har kontrollerats tillräckligt gällande restaurangägaren kan detta inte kommenteras. Vid genomgång av ärendena gällande de två tillstånden är bedömningen både vid tillståndsgivningen och tillsynen att alkohollagens regler uppfylls.

Uppföljningen av villkor bör ses över, främst gällande villkoret att personal ska genomgå utbildning i Ansvarsfull alkoholservering.

Samverkan sker inom STAD-samarbetet och utbildar ca 700 personer årligen i metodiken att servera alkohol på ett ansvarsfullt sätt. Uppföljning av villkoren sker genom att göra riktade kontroller eller i anslutning till omprövnings- eller ingripandeärenden, ca 15

restauranger i månaden. Vid kontrollerna begärs in en redovisning av antalet STAD-utbildad personal som restaurangen har. Tillståndsenheten gör sedan en rimlighetsbedömning sett till hur många anställda och hur stort serveringsstället är när man bedömer hur många i personalen som bör ha gått utbildningen. Restaurangbranschen i Stockholm sysselsätter 10 000-tals personer och personalomsättningen är hög, socialförvaltningen anser därför att kontinuerliga stickprovskontroller är en rimlig åtgärd.

Saknas serveringsansvarig på serveringsstället behöver tillståndsenheten ingripa med starkare åtgärder än ett brev. Under 2015 saknades det serveringsansvarig vid 35 inspektioner och under 2016 vid 45 inspektioner. När det saknas serveringsansvarig på plats bedöms det som allvarligt om det även finns brister i serveringen. I dessa fall startas ett ingripandeärende och alla omständigheter kommuniceras till tillståndshavaren. Om det inte finns brister i serveringen återkopplas ändå allvaret i att inte ha någon serveringsansvarig på plats genom att dagarna efter inspektionen mejla eller ringa tillståndshavaren. Förvaltningens bedömning är att dessa åtgärder är tillräckliga. Sett till antalet serveringsställen (ca 2200), inspektioner (ca 4000 per år) samt personalomsättningen i branschen är det sällan som det saknas serveringsansvarig på plats.

Se över de administrativa rutinerna, samtliga beslut ska skickas till länsstyrelsen. Tillståndsenheten har som rutin att alla beslut ska skickas till länsstyrelsen.

Länsstyrelsens förbättringsförslag

Tillståndsenheten bör beakta delar av ANDT-strategin i arbetet med tillståndsgivning, riktlinjer och tillsynsplan. Tillståndsenheten arbetar med ANDT-strategin i STAD-samverkan och de föreläsningar som enheten håller där. Tillståndsenheten har även medverkat i utformandet av det nya STAN-programet för att kunna utveckla samverkan inom staden gällande det förebyggande ANDT-arbetet. Tillståndsenheten bedriver också ett aktivt normkritiskt kvalitetssäkringsarbete gällande alla delar av sin verksamhet.

Tillståndsmyndigheten bör kontrollera att Folkhälsomyndighetens nationella register stämmer. Tillståndsenheten skickar alla beslut om nya tillstånd, ändrade tillståndshavare och återkallelser till Folkhälsomyndigheten, enligt de föreskrifter som Folkhälsomyndigheten anger. Folkhälsomyndighetens nationella register administreras av Folkhälsomyndigheten.

Socialförvaltningen föreslår att arbetet gällande alkohol- och tobakslagen fortsätter som tidigare med de förändrade arbetssätt och rutiner som angivits ovan.

Bilaga

Länsstyrelsens beslut.