



Länsstyrelserna



Idéskrift om att utveckla en likvärdig tillsyn

En del av länsstyrelsernas arbete med att utveckla alkohol och tobakstillsynen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Bakgrund, syfte och mål med SLATT-projektet	5
Tillsyn, tillståndsgivning och de olika rollerna.....	6
Tre olika perspektiv av tillsyns- och tillståndsarbetet	7
Nya utmaningar för att minska tillgången till alkohol	7
Tillsyn av Rökfria miljöer skapar mervärde	8
Tillsynen skapar jämnlka villkor för företagande	9
Intervju med Ulrica Olsson, Miljöinspektör, Södertälje kommun	10
Intervju med Lars Andersson, tillsynshandläggare Handläggare, Länsstyrelsen Västra Götaland.	12
Framgångsfaktorer vid alkohol- och tobakstillsyn	14
Kompetensutveckling	15
Nätverk.....	15
Kommunikation.....	15
Samverkan.....	15

Bakgrund, syfte och mål med SLATT-projektet

Länsstyrelsen i Kronoberg har drivit det nationella projektet ”Sveriges länsstyrelser utvecklar alkohol- och tobakstillsynen”, även förkortat SLATT. Projektets syfte var att skapa likvärdig tillsyn på alkohol- och tobaksområdena och resultera i en ambitionshöjning för länsstyrelsernas tillsynsarbete och på sikt också resultera i en höjd aktivitet vad gäller kommunernas tillsyn.

SLATT-projektet har bl.a. ta fram en modell för hur en likvärdig tillsyn ska bedrivas och återspeglas samt underlätta ett organiserat och strukturerat samarbete mellan länsstyrelserna.

Under 2015 genomfördes en utvärdering av SLATT-projektet med syftet att ha ett framåtsyftande och utvecklingsstödande ansats som bidrog till att projektet bättre styrde mot sina mål. Utvärderingsledare var Torbjörn Skarin på Skandinavisk Samhällsanalys med stöd av Conny Lemon, Svenskt Tillväxtstrategi. Utvärderingen genomfördes som en kombination av workshops, intervjuer, enkäter och dokumentstudier. Samtliga länsstyrelser och kommuner har omfattats av utvärderingen.

Syftet med denna idéskrift är att förenkla kommunikationen av kärnresultaten i utvärderingen och att lyfta fram det som var särskilt intressant i länsstyrelsernas och kommunernas arbete med alkohol- och tobakstillsyn.

TILLSYN, TILLSTÅNDSGIVNING OCH DE OLIKA ROLLERNA

Den nationella strategin för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT-politiken) handlar om ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk.

Att tillsyn och tillståndsgivning är effektiv och sker på ett likvärdigt sätt i hela landet är en förutsättning för att uppnå den nationella strategin. Tillsyn är en förutsättning för att lagar och förordningar som beslutas av vår riksdag och regering upprätthålls. Medborgare ska kunna vara säkra på att de lagar och regler som har beslutats av riksdagen och regeringen också följs. Nedan visas en schematisk bild av hur tillsynsarbetet fördelas på olika policynivåer.



Tre olika perspektiv av tillsyns- och tillståndsarbetet

Tillsynsarbetet som bedrivs av Länsstyrelsen och kommunerna är långsiktigt och är en viktig insats för att främja folkhälsan och bidra till ett hållbart samhälle. Nedan redovisas tre olika perspektiv på tillsyn som framkommit i utvärderingen.

NYA UTMANINGAR FÖR ATT MINSKA TILLGÅNGEN TILL ALKOHOL

Utvärderingen visar att det största genomslaget på tillgänglighetsarbetet upplevdes vara ett utvecklat arbete med att skapa rökfria miljöer och ett utvecklat arbete med att minska ungas tillgång till alkohol.

Tillståndsgivningen ökar på flera ställen i landet, speciellt på orter som har en stark befolkningstillväxt och är turistorter. Även om tillstånden och tillsynen ökar så är trenden att det är bättre ordning än tidigare hos

restauranger vad gäller hantering av alkohol. Det gör att tillsynen på den delen är mindre krävande men detta har istället ersatts av andra utmaningar av handläggningen. En sådan del är den ekonomiska granskningen som är en viktig del i tillsynen. Restauranger kan ingå eller bilda koncerner, skapa fonder och bolag med komplexa pengaflöden. För att bedöma detta krävs kompetens som många kommunala handläggare inte har utbildning till.

Ett exempel på att hantera detta är att dra nytta av Skatteverkets kompetens på området. Det har Falkenbergs kommun gjort. Det innebär att när det kommer ett ärende som kräver en utökad finansiell kompetens kan den kommunala handläggaren ringa till Skatteverket och diskutera ärendet och få stöd i handläggningen.



TILLSYN AV RÖKFRIA MILJÖER SKAPAR MERVÄRDE

Att jobba med tillsyn och skapa en minskad tillgänglighet av alkohol och tobak är ett långsiktigt arbete, där det finns utmaningar med att kunna påvisa direkt och mer långsiktiga effekter på folkhälsan. Ett exempel sticker dock ut när det gäller att påvisa effekter och det är arbetet med att skapa rökfria miljöer. Det är ett område som upplevs vara lätt att förstå och kommunicera, exempelvis kring arbetet med att bidra till rökfria skolgårdar.



Genom Länsstyrelsernas regelbundna tillsynsbesök skapas en ökad legitimitet i kommunernas arbete med rökfria miljöer. Det ser dock lite olika ut i landet hur kommunerna arbetar med rökfria miljöer. Generellt sett så satsar kommuner ofta mindre pengar på detta arbete och en förklaring är att arbetet inte är debiterbart på samma sätt som tillsynen på exempelvis en restaurang är.

Förutom aspekter på folkhälsan kan arbetet med rökfria miljöer bidra till en ökad integration av ungdomar i vårt samhälle. Vid tillsynsarbetet träffar handläggarna många olika personer och diskuterar olika aspekter av rökning, och vilka ramar som finns vad gäller rökning. Det är en viktig signal att skicka till ungdomar att man skall hålla sig inom dessa ramar.

TILLSYVEN SKAPAR JÄMNLIKA VILLKOR FÖR FÖRETAGANDE

Utvärderingen visar att det ibland är svårt att skapa ett tillräckligt intresse och prioritering från ledningen kring just tillsyn och tillståndsgivning inom området. Ett problem kan vara att man har svårt att se kopplingen mellan detta arbete och länsstyrelsens eller kommunens andra verksamhetsområden.



Det är av vikt att vara långsiktig och se insatserna som görs i ett större perspektiv. Genom ett stöd från länsstyrelsen kan kommunala tjänstemän lättare öppna ögonen hos förtroendevalda och tjänstemän att se tillsynsarbetet på ett nytt sätt och sätta det i ett större perspektiv.

Ett sådant perspektiv är att se tillsynsarbetet som ett sätt att öka kommunens arbete med en hållbar tillväxt. Genom ett system som kontrollerar och bidrar till ett att krogarna serverar och hanterar alkohol på ett likvärdigt sätt, så bidrar det till att skapa jämlika villkor för företagens konkurrens inom restaurangnäringen. Det skapar underlag till att locka seriösa och duktiga företag till kommunen. Tillsynen skapar samma förutsättningar för alla företag att bedriva sin verksamhet.

INTERVJU MED ULRICA OLSSON, MILJÖINSPEKTÖR, SÖDERTÄLJE KOMMUN

Ulrica Olsson har jobbat i Södertälje kommun i 12 år med fokus på hälsoskyddsfrågor vilket innebär att man utgår ifrån människans miljö som i sin tur påverkar människans hälsa. Hon är utbildad till miljöinspektör på Stockholms Universitetet, kandidats examen i natural resources management från Alaska Pacific University, läst idrottsmedicin på University of Evansville, utbildad massage terapeut och är utbildad elektriker i gymnasiet.

När det gäller folkhälsofrågor som är av mjuk karaktär är det ofta oklart vem som ansvarar för vad. Detta gäller också området rökfria miljöer. Det är därför viktigt med samverkan mellan olika aktörer för att förstå och veta vem som har huvudansvaret för området. Ett sätt att underlätta detta är att kommunen har en bra folkhälsosamordnare och att kommunen arbetar strukturerat med frågan. Det underlättar för aktörer som till exempel Polisen och Folkhälsomyndigheter i kontakter med kommunen inom folkhälsoområdet.

Tillsynsbesöken skapar tillfällen att möta många olika grupper i samhället. Möten som kan bidra till ökad integration i vårt samhälle av ungdomar. Genom samtal visar handläggaren vilka ramar som gäller och vad man kan göra inom tobaksområdet vilket bidrar till att förstå vårt samhälle. En utmaning med dessa samtal är att det kan vara otydligt om det ingår i uppdraget som handläggare eftersom det kan uppfattas att gå över gränsen vad gäller myndighetsansvar eller att det inte finns tid. Samtalen bidrar till att minska distansen medborgarna och kommunen. För många ungdomar är samtalen om tillsyn, varför man gör det, vad lagen säger och syftet väldigt viktiga. Vilket märkas på det uppdämda behovet av frågor och följdfrågor. Avståndet mellan medborgarna och det offentliga har i många områden ökat.



Det ska vara helt ok att sitta ned med dessa grabbar och tjejer och prata igenom vad som gäller för ramverket av rökfria miljöer.

Utvecklingen av nya preparat och teknik är snabb inom tobaksområdet vilket gör att handläggaren behöver stöd i att vara uppdaterad. I Stockholm finns ett eget nätverk av handläggare inom rökfria miljöer. Nätverket har bidragit till att andra handläggare upptäckt nya saker som de inte tänkt på tidigare och faller inom deras område, exempelvis som vattenpipa där Ulrica bidragit med stor kunskap. Att lära sig och förstå den snabba utvecklingen är viktigt vid tillsynen eftersom det kan finnas en risk att man annars bara tittar efter det som är välbekant i traditionella miljöer.

INTERVJU MED LARS ANDERSSON, TILLSYNSHANDLÄGGARE HANDLÄGGARE, LÄNSSTYRELSEN VÄSTRA GÖTALAND

Lars började sitt verksamma liv på Systembolaget där han arbetade i 18 år, de sista 7 åren som butikschef. När Alingsås kommun sökte en alkoholhandläggare började Lars med tillsyn på kommunal nivå. För åtta år sedan började Lars på Länsstyrelsen i samband med projektet ”Ansvarsfull alkoholservering”.



Lars har varit med och utvecklat och genomfört projektet SLATT och varit en av de som kvalitetssäkrat projektets olika delar. Hela resan med projektet har varit ett sätt att lära sig och påbörja arbetet med att skapa gemensamma tillsynsverktyg inom SLATT projektet men det är först när det tillämpas skarpt som det går att vidareutveckla verktyget. Så i viss mån kan man säga att utvecklingsarbetet aldrig avstannar. Därför är det av vikt att kontinuerligt ta hand om den kunskap som genereras nu och framöver och använda det för att utveckla tillsynsarbetet. För att länsstyrelsen ska ha en hög trovärdighet och vara ett bra stöd till kommunen är det viktigt att tillsynsarbetet har en hög kvalitet.

Som ett led i det fortsatta kvalitetsarbetet borde det finnas en nationell projektledare som arbetar med detta, minst halvtid, för att förvalta det arbete som är nedlagt och fortsätta utvecklingen.

Det kommer löpande många önskemål från handläggare om vad de tycker ska utvecklas inom tillsynen. En projektledare skulle exempelvis kunna hålla i det etablerade SLATT-nätverket, utveckla tillsynsverktyget, fortsätta utveckla verktyget med kompetensförsörjning och öka

samarbetet med ex Folkhälsomyndigheten. Det finns idag en bra grund att påbörja detta arbete och denna tjänst bör vara placerad på en länsstyrelse för att få en närhet till verksamheten. Det finns idag en tjänst inom ANDT-området som kan vara en förebild för hur en motsvarande inom tillsynsområdet skulle kunna utformas.

Vid länsstyrelsernas tillsynsarbete är det flera saker som måste vävas in, bl.a. lagar och förordningar som spänner över flera olika områden samt en förståelse av vad kommunen efterfrågar för stöd och information. För att länsstyrelsen ska uppfylla sina åtaganden till kommunen och bibehålla sin position som en regional aktör som ger bra stöd till de kommunala handläggarna måste det vara hög kvalitet som levereras. I takt med att nya preparat utvecklas inom tobaksområdet, den ekonomiska granskningen blir allt mer avancerad, lagstiftningen förändras och handläggare byts ut är kompetensutveckling viktigt. Ser man tillbaka några år visar länsstyrelsernas tillsyn att det som kommunen behöver mest stöd i är den ekonomiska granskningen som blir allt mer avancerad. Det är en svår bit att hantera som omfattar mycket lagstiftnings- och utredningsarbete. Det är också ekonomiska olägenheter som ofta bidrar till att serveringstillstånd dras in. Förutom att kompetensutveckla tjänstemän är det viktigt att utbilda förtroendevalda i de olika nämnderna, speciellt efter ett val, i den komplexitet som det innebär att fatta beslut i ett ärende.

FRAMGÅNGSFAKTORER VID ALKOHOL- OCH TOBAKSTILLSYN

Utvärderingen visar att ökad samverkan, kompetensutveckling, kommunikation och nätverk är några av framgångsfaktorerna för ett lyckat tillsynsarbete hos kommuner och länsstyrelser. Inom dessa tematiska områden så finns det ett antal viktiga punkter som kommunerna och länsstyrelserna ser som framgångsfaktorer. Vissa av dessa är punkter som redan är implementerade i någon form, och vissa av punkterna kan ses som förslag för det fortsatta utvecklingsarbetet inom området.



KOMPETENSUTVECKLING

- Tillgång på kompetens hos förtroendevalda kring tillsyn och tillståndsgivning inom området samt en förståelse för uppdraget som förtroendevald
- Tillgång till stöd för att kunna informera chefer och förtroendevalda
- Tillgång till en intern grundutbildning för handläggare i tillsynsarbetet där man går igenom allt från lagstiftning till hur man bedriver ärendeutredningar
- Tillgång till en fördjupad utbildning för handläggare inom alkohol och tobak
- Tillgång till en nationell handledning för tillsynsarbetet

NÄTVERK

- Tillgång till ett nätverk och ett kollegialt erfarenhetsutbyte mellan kommuner, länsstyrelser och nationella aktörer
- Ett nära samarbete med nyckelaktörer för spridning av modeller inom det förebyggande området, t.ex. inom skolor och arbetet med unga
- Spridning av kunskap och erfarenheter vid olika typer av nätverksträffar mellan länsstyrelser, kommuner och övriga berörda myndigheter, t.ex., kring nya metoder och forskning
- Tillgång till ett en samarbetsyta för att dela kunskap, t.ex. i form av olika intranät
- Tillgång till gemensamma riktlinjer, metoder och mallar

KOMMUNIKATION

- Att det finns en öppen kommunikation mellan länsstyrelserna och kommunerna som bidrar till en ökad lärandeprocess och trygghet av tillsynsarbetet
- Tillgång till en kontinuerlig kommunikation och rådgivning från Folkhälsomyndigheten kring rättspraxis inom området
- En nära dialog och kommunikation mellan länsstyrelsen och kommunen kring tolkning av regelverk
- Tillgång till ett kommunikativt informationspaket kring tillsyn och tillståndsgivning, som skapar förutsättningar för en ökad förankring av lagstiftningen hos medborgarna
- Tillgång till ett kommunikativt informationspaket kring tillsyn och tillståndsgivning som stärker handläggarnas roll i kommunerna

SAMVERKAN

- En fungerande samverkan mellan kommuner, länsstyrelser samt övriga myndigheter

- En utvecklad samverkan mellan kommunerna och länsstyrelserna och nyckelaktörer som Polismyndigheten, Skatteverket, Tullen, Räddningstjänsten och Folkhälsomyndigheten
- En god samordning mellan kommunens förvaltningar för kommungemensamt proaktivt arbete
- En ökad tydlighet kring hur samverkan mellan länsstyrelsen och kommunerna går till, och vilka roller som man har
- En ömsesidig förståelse för arbetsprocessen och de olika yrkesrollerna mellan länsstyrelserna och kommunerna

OM IDESKRIFTEN

Denna idéskrift är baserad på slutrapporten för den externa utvärdering av det nationella SLATT-projektet/Sveriges länsstyrelser utvecklar alkohol- och tobakstillsynen. Syftet med idéskriften är att den ska fungera som en introduktion till nya handläggare och chefer som arbetar med tillsyn och tillståndsgivning i kommunen eller på länsstyrelsen.

SLATT-projektet har arbetat med utveckling och implementering på samma gång under resans gång. Tanken med SLATT-metoderna som helhet är att det även kan fungera som ett grundpaket för dig som ny handläggare på länsstyrelsen.

Idéskriften har tagits fram av utvärderarna Torbjörn Skarin och Conny Lemon.



Torbjörn Skarin driver Skandinavisk Samhällsanalys som är ett mindre företag som är specialiserat på utvärdering och uppföljning/studier av offentliga projekt och offentliga verksamheter. Torbjörn har stor och bred erfarenhet inom utvärdering av kommunala, regionala och nationella insatser och projekt.



Conny Lemon driver företaget Svensk Tillväxtstrategi med fokus på hållbar tillväxt, främst inom den offentliga sektorn. Conny har arbetat på kommunal, regional och nationell nivå under många år med lokal och regional utveckling och är processledare och utvärderare med fokus på utvecklingsprocesser.