



Folkhälsomyndigheten

Länsstyrelsernas ANDTS-arbete 2021

En återredovisning av länsstyrelsernas arbete med ANDTS-samordning
samt alkohol- och tobakstillsyn



Denna titel kan laddas ner från: www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/. En del av våra titlar går även att beställa som ett tryckt exemplar från Folkhälsomyndighetens publikationsservice, publikationsservice@folkhalsomyndigheten.se.

Citera gärna Folkhälsomyndighetens texter, men glöm inte att uppge källan. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd att använda dem.

© Folkhälsomyndigheten, 2022.

Artikelnummer: 22119

Om publikationen

Syftet med denna rapport är att återredovisa länsstyrelsernas arbete inom ANDTS-området inkluderat tillsynsverksamheten på alkohol- och tobaksområdet.

Rapporten syftar även till att synliggöra regionala och lokala utvecklingsområden samt stödbehov som framkommer genom länsstyrelsernas inrapporterade arbete.

Rapporten utgör en del av Folkhälsomyndighetens samlade återredovisning till Socialdepartementet på ANDTS-området.

Den primära målgruppen för rapporten är regeringen, länsstyrelserna och kommunerna. Den kan även vara av intresse för myndigheter i den nationella samordningen och andra aktörer på nationell, regional och lokal nivå med intresse av arbetet inom ANDTS-området.

Folkhälsomyndigheten

Karin Tegmark Wisell

Generaldirektör

Innehåll

Syfte	5
Bakgrund.....	6
Metod.....	7
Resultat.....	8
Länsstyrelsernas förutsättningar att stödja genomförandet av den nationella ANDTS-politiken	8
Resurser	8
Organisation och samverkan.....	8
Länsstyrelsernas stöd till kommunernas ANDTS-arbete samt alkohol- och tobakstillsyn ...	9
Länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av sitt arbete	10
Länsstyrelsernas tillsyn av kommunerna	10
Länsstyrelsernas bedömning av kommunernas tillsyn.....	11
Länsstyrelsernas bedömning av kommunala behov av kunskapsstöd och tillsynsvägledning	11
Länsstyrelsernas arbete med uppdrag om förstärkt alkohol- och tobakstillsyn	11
Konsekvenser av covid-19-pandemin.....	12
Sammanfattande slutsatser	14

Syfte

Syftet med rapporten är att beskriva länsstyrelsernas ANDTS-arbete med att stödja genomförandet av ANDTS-politiken och att synliggöra regionala och lokala utvecklingsområden samt stödbehov som framkommer genom länsstyrelsernas inrapporterade arbete. Rapporten utgör en del av Folkhälsomyndighetens samlade återsrapportering till Socialdepartementet på ANDTS-området.

Bakgrund

Av förordning (2012:606) om samordning inom alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksområdet m.m. framgår att länsstyrelserna årligen ska rapportera det arbete som länsstyrelsernas samordningsfunktion för ANDT-frågor har utfört till Folkhälsomyndigheten. Länsstyrelserna ska särskilt redovisa det behov av stöd på ANDT-området som uppmärksammas gällande kunskapsstöd och tillsynsvägledning samt hur de har samordnat sitt förebyggande arbete och arbete med tillsyn på alkohol- och tobaksområdet. Enligt förordningen framgår även att länsstyrelserna ska lämna en redovisning till Folkhälsomyndigheten om hur de utövat sin tillsyn inom alkohol- och tobaksområdet, råd och stöd till kommunerna samt en bedömning av kommunernas tillsyn inom samma område.

Länsstyrelserna ska därutöver till Folkhälsomyndigheten årligen redovisa arbetet med regeringsuppdrag om förstärkt alkohol- och tobakstillsyn 2021-2025 (S2021/03344 (delvis)).

Metod

Redovisningen i denna rapport utgår från deskriptiva analyser av data som samlats in i Folkhälsomyndighetens årliga webbaserade undersökning kallad [Länsrapportens undersökning](#). Då det är en totalundersökning ingår landets samtliga länsstyrelser. Insamlingen av data pågick från 25 november 2021 till 24 februari 2022. Alla länsstyrelser har lämnat uppgifter. I resultatredovisningen ingår även länsstyrelsernas gemensamma redovisning av arbetet med uppdrag om förstärkt alkohol- och tobakstillsyn 2021.

Resultat

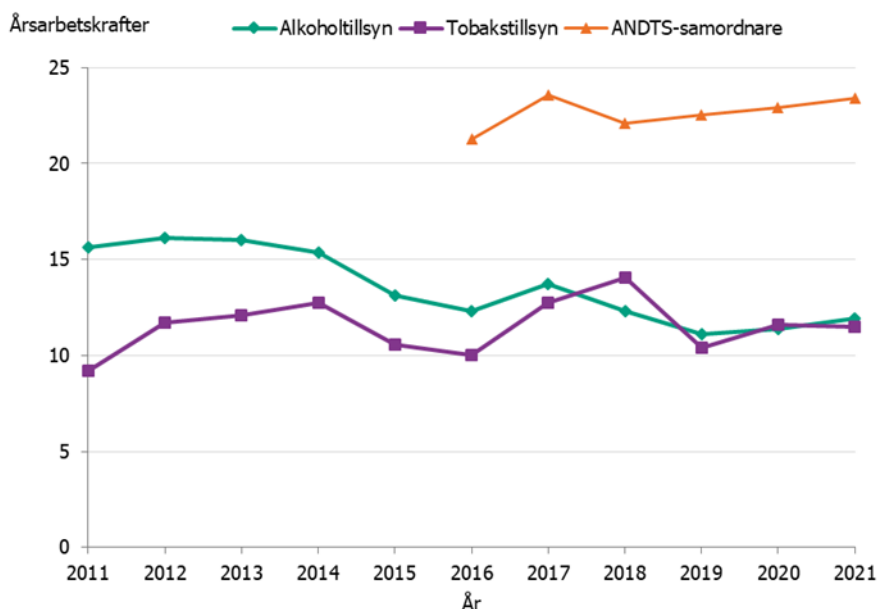
Länsstyrelsernas förutsättningar att stödja genomförandet av den nationella ANDTS-politiken

Resurser

ANDTS-samordningsfunktionen finansieras med särskilda medel från regeringen. Sedan 2016 ses endast små förändringar i länsstyrelsernas avsatta resurser för samordningsfunktionen av ANDT(S)-arbetet, och under 2021 avsattes totalt motsvarande 23,4 årsarbetskrafter. De flesta länsstyrelser har omkring en årsarbetskraft för denna funktion. Storstadslänen Västra Götaland, Stockholm och Skåne har runt två årsarbetskrafter.

Antal årsarbetskrafter för länsstyrelsernas arbete med alkohol- och tobakstillsyn ligger relativt oförändrat jämfört med 2020. Över tid har antalet årsarbetskrafter minskat för alkoholhandläggare och ökat något för tobakshandläggare och båda ligger nu på nästan 12 årsarbetskrafter för alkohol respektive tobak. Totalt redovisar länsstyrelserna 23,4 årsarbetskrafter för alkohol- och tobakstillsyn 2021. Tillsynsfunktionerna finansieras av länsstyrelsernas egna medel respektive medel från regeringsuppdrag om förstärkt alkohol- och tobakstillsyn och där det senare finansierar ungefär 45 procent av funktionerna de senaste tre åren.

Figur 1. Länsstyrelsernas årsarbetskrafter för ANDTS-samordning, alkohol- respektive tobakstillsyn 2011-2021



Organisation och samverkan

Genom ANDTS-samordningsfunktionen ska länsstyrelserna stödja utvecklingen av ett kunskapsbaserat arbete och verka för regional och lokal samordning. Samtliga länsstyrelser upp gav att det under 2021 fanns ett nätverk för kommunala ANDTS-

samordnare eller motsvarande som länsstyrelsen organiserade. Av landets 290 kommuner deltog 285 i dessa nätverk under 2021. Mellan 2011 och 2019 deltog ett något mindre antal kommuner i nätverken medan antalet deltagande kommuner varit ungefär detsamma sedan 2020. Femton länsstyrelser uppgav att det fanns en regional samverkan mellan det hälsofrämjande och förebyggande ANDTS-förebyggande och det brottsförebyggande arbetet under 2021, vilket är i nivå med tidigare år.

Samverkan mellan ANDTS-förebyggande och tillsyn kan stärka båda verksamheterna och ge positiva synergieffekter. De flesta länsstyrelser har sedan 2011 haft en aktiv samverkan mellan förebyggande arbete och tillsyn. Tretton länsstyrelser uppgav att de bedrev arbete i länet där hälsofrämjande och förebyggande ANDTS-arbete och tillsynsverksamhet samverkade under 2021. Det är ett mindre antal än tidigare vilket enligt flera länsstyrelser beror på att de prioriterat andra arbetsuppgifter relaterade till covid-19-pandemin.

På tillsynsområdet uppgav 20 av 21 länsstyrelser att de organiserade nätverk för kommunala alkohol- och tobakshandläggare under 2021. Totalt ingick 280 kommuner i nätverken vilket är i likhet med hur det har sett ut sedan 2018. Samtliga länsstyrelser främjar också samverkan mellan tillsynsmyndigheter och andra bland annat genom att anordna sammankomster för kommunala alkohol- och tobakshandläggare och andra relevanta aktörer.

Länsstyrelsernas stöd till kommunernas ANDTS-arbete samt alkohol- och tobakstillsyn

Förutom kommunala nätverksträffar uppgav samtliga länsstyrelser att de under 2021 anordnade sammankomster för kunskapsstöd för ANDTS-samordnare och andra aktörer som exempelvis kommunala brottsförebyggare, regionen, Polismyndigheten och idéburna organisationer. Innehållet på dessa sammankomster har varit exempelvis metoder i förebyggande arbete, spel om pengar, den nationella ANDTS-politiken från och med 2021, samverkan med idéburna organisationer och presentation av forskningsresultat.

Samtliga länsstyrelser lämnar löpande råd och stöd via telefon och e-post till de kommunala alkohol- och tobakshandläggarna. Länsstyrelserna organiserar också nätverk för denna målgrupp där de bland annat förmedlar vägledning och anordnar nätverksträffar. Antal nätverksträffar har minskat de senaste åren.

Nätverksträffarna 2021 var främst inriktade på rättspraxis, serveringsbestämmelser, försäljningsbestämmelser inom tobaksområdet och tillståndsprövning. Annat förekommande innehåll var bland annat metoden ansvarsfull alkoholserving, administrativa sanktioner och förvaltningslagen.

De sammankomster som länsstyrelserna anordnar kring alkohol- och tobakstillsyn utöver nätverksträffarna minskade mellan 2018-2020. Under 2021 skedde dock en ökning. På sammankomsterna deltog, förutom kommunala alkohol- och tobakshandläggare, främst andra länsstyrelser, kommunala miljöinspektörer,

Polismyndigheten, kommunala ANDTS-samordnare och Skatteverket. Sammankomsternas huvudsakliga inriktning var ekonomisk granskning, ofta genom utbildningar i att läsa och förstå bokslut. Annat återkommande innehåll var rättsfallsgenomgångar, brottsförebyggande, märkning, förvaltningsrätt och beslutsskrivning. Dessa sammankomster anordnades i vissa fall samordnat över länsgränserna.

Länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av sitt arbete

De senaste två åren har antalet länsstyrelser som genomför en uppföljning av hela eller delar av det hälsofrämjande och förebyggande ANDTS-arbetet i länet uppgått till 19. Det är liknande nivåer över tid men antalet länsstyrelser som uppger att de följer upp hela sitt arbete har ökat och var åtta år 2021. Däremot har mindre än hälften av länsstyrelserna följt upp sitt arbete för att stödja kommunernas tillsynsverksamheter de senaste två åren. Under 2021 var det åtta länsstyrelser som följde upp delar av sitt arbete på både alkohol- och tobakstillsynsområdet. Ytterligare en länsstyrelse hade under 2021 följt upp delar av arbetet med tobakstillsyn. Det har över tid varit mycket ovanligt att uppge uppföljning av hela arbetet med att stödja kommunernas tillsynsverksamheter, och de sista tre åren har ingen länsstyrelse gjort det.

Att göra utvärderingar av arbetet är mindre vanligt. Det var tolv av länsstyrelserna som uppgav att de under 2021 utvärderat hela (3) eller delar (9) av det hälsofrämjande och förebyggande ANDTS-arbetet i länet. Sett över de senaste fem åren är detta en ökning. Utvärdering av länsstyrelsernas stödjande arbete på alkohol- och tobakstillsynsområdet har minskat över tid. För verksamhetsåret 2021 svarar 18 av 21 länsstyrelser att de inte genomfört någon utvärdering av sitt stödjande arbete till kommunernas tillsynsverksamheter. Tre länsstyrelser utvärderade under 2021 delar av sitt arbete på både alkohol- och tobakstillsynsområdet.

Länsstyrelsernas tillsyn av kommunerna

I sitt arbete med tillsyn arbetar länsstyrelserna utifrån den gemensamma SLATT-metoden som syftar till att främja en enhetlig och likvärdig tillsyn. De flesta länsstyrelser som utövat tillsyn 2021 använder sig av en tillsynsplan som följs upp varje år. Omfattningen av länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna har minskat något jämfört med 2020 men är relativt likvärdig med insatserna 2019. Genomförd verksamhetstillsyn av kommunernas hela tillstånds- och tillsynsverksamhet har minskat under 2021 medan verksamhetstillsyn av endast ett av kommunens tillsynsområden ökat. Något fler kommuner har tillsynats på alkoholområdet när det gäller verksamhetstillsyn av kommunens hela tillstånds- och tillsynsverksamhet medan fler tillsynats på tobaksområdet när det gäller verksamhetstillsyn på endast ett område. Av redovisningen framkommer att länsstyrelserna ställt om till digitala inslag även i verksamhetstillsynen, exempelvis aktgranskning och möten m.m.

Omfattningen av länsstyrelsernas löpande granskning och tillsyn av kommunala tillstånds- och ingripandebeslut är genomgående högre på alkoholområdet än tobaksområdet. Omfattningen av den löpande granskningen på tobaksområdet under 2021 var relativt likvärdig med insatserna 2019 medan de däremot minskat på alkoholområdet.

Länsstyrelsernas bedömning av kommunernas tillsyn

De brister hos kommunerna som länsstyrelserna påtalar i sin tillsyn 2021 är i huvudsak detsamma som tidigare år. Det vill säga främst brister inom tillståndsprövning, vad gäller ekonomisk granskning samt handläggning och dokumentation, men även brister vad gäller frekvens av tillsyn. Bristande tillsynsfrekvens uttalas huvudsakligen för områdena rökfria miljöer och detaljhandel men till viss del även vad gäller alkoholservering. Här påpekar länsstyrelserna dock att covid-19-pandemin påverkat omfattningen av kommunernas tillsynsinsatser.

Länsstyrelsernas bedömning av kommunala behov av kunskapsstöd och tillsynsvägledning

Länsstyrelserna bedömer att kommunerna inom ANDTS-området har behov av kunskapsstöd inom narkotikaförebyggande arbete och även inom det tobaksförebyggande, framförallt nyare nikotinprodukter. De bedömer också att det finns behov av stöd i att planera, genomföra och följa upp det förebyggande arbetet i kommunerna. Flera länsstyrelser nämner också behov av en nationell metodförvaltning och kunskapsstöd om gemensamma risk- och skyddsfaktorer för flera sakområden.

Länsstyrelserna bedömer att behovet av tillsynsvägledning till kommunerna främst gäller ekonomisk granskning och handläggning vid tillståndsprövning för både alkohol- och tobaksområdet. Utöver detta lyfts särskilt fram behov av vägledning på alkoholområdet om samordnad tillsyn med andra myndigheter, ansvarsfull alkoholservering och administrativa sanktioner. För tobaksområdet tillkommer vägledningsbehov främst om märkning av förpackningar, marknadsföring samt även här administrativa sanktioner.

Länsstyrelsernas arbete med uppdrag om förstärkt alkohol- och tobakstillsyn

Länsstyrelserna har under 2021 nyttjat 10,1 miljoner av tillgängliga 12,6 miljoner. Dessa medel har enligt länsstyrelserna varit centrala för att fortsatt utveckla tillsynen, stödverksamhet och samverkan på ett sätt som annars inte varit möjligt.

Under året har länsstyrelserna upprätthållit de regionala nätverk med relevanta samverkansaktörer som tidigare byggts upp inom ANDTS- och det brottsförebyggande området men inga nya initiativ till insatser har genomförts.

Länsstyrelserna har inom ramen för uppdraget genomfört ett flertal insatser för att stödja kommunala handläggare, bl.a. utbildningsinsatser i ekonomisk granskning, tillståndsgivning och offentlighets- och sekretesslagstiftning. De har även genomfört en genomgång av rättsfall inom alkohol- och tobaksområdet i digitalt format till landets kommuner. I vissa fall har insatserna samordnats av flera länsstyrelser.

Uppdraget möjliggör även för länsstyrelserna själva att träffas på nätverksmöten. I nätverket sker ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte vilket utvecklar länsstyrelsens tillsyn av kommunerna men bidrar också till att utveckla stödet till kommunerna för deras arbete med tillsyn och tillståndsgivning. Under 2021 har en kartläggning av tillsynsprocessen genomförts vilket resulterat i en tydlig struktur för länsstyrelsernas tillsyn av kommunerna. Samordnat arbete har även genomförts med att utveckla digitalisering av den regionala tillsynen samt introduktionsprogram för nya tillsynshandläggare vid länsstyrelsen.

Länsstyrelserna har under flera års tid sett att den förstärkta tillsynen skulle gynnas av att kompletteras med en, för kommunerna, gemensam kunskapsbas på området. De föreslår därför att regeringen ger länsstyrelserna ett riktat uppdrag med kopplade medel att ta fram en grundutbildning i alkohollagen och lag om tobak och liknande produkter som över tid skulle kunna erbjudas kommunerna. En sådan utbildning kan bidra till mer jämlika förutsättningar i länen samt en mer effektiv och rättssäker tillsyn. Länsstyrelserna föreslår att uppdraget genomförs i samverkan med både Folkhälsomyndigheten och kommunerna. Länsstyrelserna uttrycker även behov av utvecklat tolkningsstöd från Folkhälsomyndigheten på alkoholserveringsområdet.

Uppdragets genomförande har till viss del påverkats av covid-19 pandemin. Några länsstyrelser har inte kunna arbeta i uppdraget fullt ut eftersom handläggare lånats ut för arbete med pandemi-tillsynen under 2021.

Konsekvenser av covid-19-pandemin

Länsstyrelserna har anpassat sin verksamhet och ställt om insatser som en konsekvens av covid-19-pandemin och restriktionerna. Samtliga länsstyrelser har inom ANDTS-samordningen samt inom alkohol- och tobakstillsynen genomfört digitala omställningar medan andra typer av anpassningar i verksamheten var mindre vanliga.

De flesta länsstyrelser bedömer att flera digitala insatser kommer fortsätta även efter pandemin då de medfört positiva effekter som t ex ökad tillgänglighet och effektiviseringsvinster. I tillsynsarbetet berör det främst arbetet med utbildningar och nätverksträffar men även i arbetet med verksamhetstillsyn. Länsstyrelserna uppger vissa utmaningar med att vara bundna till endast en digital mötesplattform. Inom ANDTS-samordningen ges digitala nätverksträffar, digitala alternativ på konferenser och digitala möten där fokus ligger på information och presentation

som exempel på digitala insatser som de bedömer kommer att fortsätta även framöver.

Sammanfattande slutsatser

Länsstyrelserna har haft bra förutsättningar att stödja genomförandet av ANDTS-politiken under 2021. Resurser för arbetet med ANDTS-samordning samt alkohol- respektive tobakstillsyn har varit likvärdigt med tidigare år. Den statliga finansieringen av samordningsfunktionen och utvecklingsmedel för uppdrag om förstärkt tillsyn har här varit centrala. Folkhälsomyndigheten bedömer att länsstyrelsernas samordningsperspektiv i ANDTS- och tillsynsarbetet har främjat genomförandet av den nationella politiken. Genom ett strukturerat arbete i nätverk med relevanta aktörer och sammankomster för kunskapsstöd i länen har länsstyrelserna bidragit till implementering av nationellt prioriterade insatsområden.

Länsstyrelsernas stöd till kommunerna har genomförts i relativt likvärdig omfattning som tidigare år. Nätverksträffar, utbildningar och andra sammankomster har dock ställts om från fysiska träffar till fler digitala med anledning av covid-19 pandemin. Omställningen till digitala möten har medfört positiva effekter som exempelvis ökad tillgänglighet för kommuner att delta. I princip samtliga länsstyrelser ser att de kommer fortsätta med digitala möten och utbildningsinsatser även framöver.

Länsstyrelsernas stöd till kommunernas ANDTS-arbete och tillsyn av kommunerna har inte påverkats negativt i någon stor utsträckning av covid-19 pandemin, vilket till stor del antas bero på länsstyrelsernas omställning till digitala inslag i verksamheterna. Delar av de digitala inslagen bedöms fortsätta även efter pandemin med anledning av effektiviseringsvinster och ökad tillgänglighet.

Även om tillsynen av- och stödet till kommunerna inte har minskat i någon större omfattning har den till viss del ändrat karaktär. Exempelvis genomförs verksamhetstillsyn på ett av kommunernas tillstånds- eller tillsynsområde i högre utsträckning än tidigare medan verksamhetstillsyn av kommunens hela tillstånds- och tillsynsverksamhet har minskat. Antal nätverksträffar för de kommunala tillsynshandläggarna i det egna länet har minskat medan samordnade sammankomster inkluderande ytterligare aktörer ökat.

Behov av tillsynsvägledning till kommunerna ses huvudsakligen vad gäller ekonomisk granskning och handläggning i samband med tillståndsprövning, men även gällande marknadsföringsbestämmelser, märkning av tobak och liknande produkter, samordnad tillsyn med andra myndigheter samt tillämpning av administrativa sanktioner. Under 2021 genomförde länsstyrelserna också vägledningsinsatser till kommunerna främst inom dessa områden.

Arbetsuppgifterna i kommunernas tillstånds- och tillsynsverksamhet kräver utöver kunskap i saklagstiftning, även kunskap i förvaltningslagstiftning, ekonomi och bokföring. Inom det ekonomiska och förvaltningsrättsliga området finns idag kunskapsbrister som kommunerna behöver hantera och som inte kan förväntas

ligga inom ramen för de nationella eller regionala myndigheternas tillsynsvägledande grunduppdrag.

Länsstyrelserna föreslår till regeringen att de ska få ett särskilt uppdrag att ta fram en grundutbildning för kommunala handläggare i alkohollagen och lagen om tobak och liknande produkter. Folkhälsomyndigheten delar länsstyrelsernas bedömning av återkommande kompetensutvecklingsbehov och noterar att behoven även går utöver saklagstiftningarna. För att främja en effektiv, likvärdig och samordnad tillämpning av lagstiftningen är det centralt med långsiktighet och kontinuitet i en utbildningsinsats. Det finns olika sätt att organisera en sådan utbildningsinsats och för- och nackdelar med olika alternativ bör identifieras. Kommande utbildningsinsatser bör bygga vidare på den vägledning som Folkhälsomyndigheten redan har tagit fram och på den utbildning för kommunala alkoholhandläggare som lanseras under hösten 2022.

Många länsstyrelser ser behov av kunskapsstöd inom ANDTS-området inom det narkotikaförebyggande arbetet. Ett behov som lyfts av flera länsstyrelser är kunskap om nyare nikotinprodukter som en del i tobaksförebyggande arbete. Länsstyrelserna bedömer också att det finns behov av stöd i att planera, genomföra och följa upp det förebyggande arbetet i kommunerna.

Uppföljning och utvärdering är centralt i att uppnå ett effektivt och systematiskt hälsofrämjande och förebyggande ANDTS-arbete, där tillsynsverksamheten ingår som en viktig del. Länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av sitt arbete för att stötta kommunerna skiljer sig åt mellan ANDTS-samordningen och tillsynsverksamheterna. Medan ANDTS-samordningen i högre utsträckning både följer upp och utvärderar sitt arbete ser vi lägre nivåer och en minskning över tid vad avser den uppföljning och utvärdering som länsstyrelsernas tillsynsfunktioner genomför av den stödjande verksamheten.

Denna rapport avser Folkhälsomyndighetens återredovisning av länsstyrelsernas ANDTS-arbete under 2021. Målgrupp för rapporten är regeringen, länsstyrelserna och kommunerna men kan även vara av intresse för nationella myndigheter och andra aktörer på nationell, regional och lokal nivå verksamma inom ANDTS-området. Rapporten ingår som en del i en samlad återredovisning med betoning på verksamhetsåret 2021. I redovisningen ingår även Utvecklingen i förhållande till ANDTS-politiken 2021, Nationella myndigheters verksamhet inom ANDTS 2021 och Förslag för ett kunskapsbaserat förebyggande ANDTS-arbete på lokal och regional nivå.

Folkhälsomyndigheten är en nationell kunskapsmyndighet som arbetar för en bättre folkhälsa. Det gör myndigheten genom att utveckla och stödja samhällets arbete med att främja hälsa, förebygga ohälsa och skydda mot hälsohot. Vår vision är en folkhälsa som stärker samhällets utveckling



Folkhälsomyndigheten

Solna Nobels väg 18, 171 82 Solna. Östersund Campusvägen 20. Box 505, 831 26 Östersund.

www.folkhalsomyndigheten.se