



2007-12-12

Socialnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen

Granskning av tillståndsenhetens arbete med prövning och tillsyn av serveringstillstånd

På uppdrag av Lunds kommuns revisorer har Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning avseende tillståndsenhetens arbete med prövning och tillsyn av serveringstillstånd, se bifogad bilaga.

Vid granskningen konstaterades bl.a. följande.

- Det finns rutiner och system för handläggning men dessa behöver förstärkas. Detta gäller framförallt registerstödet i handlägningsprocessen.
- Tillståndsenheten utövar tillsyn, men hinner inte i alla delar göra de efterforskningar som krävs för att fatta korrekta beslut i varje enskilt ärende (gäller särskilt tillstånd av tillfällig karaktär).
- Tillsynen sker inte i önskad omfattning utifrån de fastställda alkoholpolitiska riktlinjerna. Beträffande den *yttre* tillsynen gäller detta både tillsyn för serveringstillstånd, men framför allt även tillsyn över försäljningsställen för öl klass II och tobak.
- När det gäller tillsynen över de försäljningsställen som endast säljer tobak är tillsynen över alla försäljningsställen bristande, mycket beroende på bristande kännedom hos försäljarna själva om skyldigheten att registrera sig, vilket i sin tur leder till stora mörkertal.
- I den *inre* tillsynen beror bristerna på att enheten prioriterat den löpande handläggningen av de ansökningar som inkommer före den uppsökande och efterforskande inre tillsynen, vilken är tids- och personalkrävande.
- Tillståndsenhetens förankring och synlighet inom socialförvaltningen får anses vara svag. Detta beroende bl.a. av att enheten inte finns med i verksamhetsplanen och att måldokument saknas.



Kommunrevisionen

2007-12-12

Vid granskningen konstaterades slutligen att tillståndsenheten har genererat ett överskott under de senaste åren vilket i nuläget uppgår till 1,6 milj. kronor. Överskottet beror inte på att tillsynsavgifterna är för höga, utan snarare på att tillståndsenheten med de personella resurser man idag har till sitt förfogande inte på ett tillfredsställande sätt i alla delar kan utföra uppdraget man fått från kommunen. Enheten behöver därför ökat stöd i både handläggning, administration och tillsyn, både för att säkerställa servicegrad och kvalitativt djup i handlägningsproceduren, men inte minst även för att undvika den utsatthet som det innebär att vara ensam handläggare/föredragande person med kopplingar till risker för hot, våld eller bestickning.

Svar över vidtagna åtgärder önskas före februari månads utgång 2008.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Lars Larsson
Ordförande

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Granskning

av tillståndsenhetens arbete med prövning och
tillsyn av serveringstillstånd

Lunds kommun

September 2007

Alf Wahlgren, certifierad kommunal revisor
Linus Owman, revisionskonsult

*connectedthinking

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Inledning	2
1.1 Bakgrund och revisionsfråga	2
1.2 Metod och avgränsningar	2
2 Tillståndsenheten.....	3
2.1 Uppdragets förhållande till den kommunala handlingsplanen	3
2.2 Organisation, uppdrag och resultat.....	5
2.3 Prövning	6
2.4 Tillsyn serveringstillstånd	10
2.5 Tillsyn öl klass II och tobak	12
2.6 Utbildning och information	15
2.7 Samverkan	16
2.8 Kostnad, bemanning och finansiering	17
2.9 Brukarundersökning	19
3 Slutsatser och revisionens synpunkter	22

Sammanfattning

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av Lunds kommuns förtroendevalda revisorer granskat tillståndsenhetens verksamhet. Tillståndsenhetens uppdrag är att pröva ansökningar om serveringstillstånd för alkohol och att registrera försäljning av öl klass II och tobak. Enheten har vidare ett tillsynsuppdrag över alla de verksamheter man beviljat serveringstillstånd, eller registrerat som försäljningsställen. Revisionsfrågan lyder:

”Har tillståndsenheten de resurser och rutiner/system som krävs för att nöjaktigt och rättssäkert handlägga serveringstillstånd, samt för att utöva tillsyn i tillfredsställande omfattning?”

Svaret på revisionsfrågan är att rutiner och system för handläggning finns, men att de skulle behöva förstärkas, vilket framförallt gäller registerstödet i handlägningsprocessen. När det gäller vilka resurser enheten har till sitt förfogande visar granskningen att ansökningarna om serveringstillstånd förvisso handläggs, men att enheten inte själv anser att man i alla delar hinner göra de efterforskningar som krävs för att fatta korrekta beslut i varje enskilt ärende (särskilt vad gäller tillstånd av tillfällig karaktär). Tillsyn sker, men inte i önskad omfattning utifrån de alkoholpolitiska riktlinjerna. När det gäller den *yttre* tillsynen gäller detta både tillsynen för serveringstillstånd, men framförallt även tillsynen över försäljningsställen för öl klass II och tobak. När det gäller tillsynen över de försäljningsställen som endast säljer tobak är tillsynen över alla försäljningsställen bristande, mycket beroende på bristande kännedom hos försäljarna själva om skyldigheten att registrera sig, vilket i sin tur leder till stora mörkertal. I den *inre* tillsynen beror bristerna på att enheten prioriterat den löpande handläggningen av de ansökningar som inkommer före den uppsökande och efterforskande inre tillsynen, vilken är tids- och personalkrävande.

Tillståndsenhetens förankring och synlighet inom socialförvaltningen får anses vara svag. Det finns ingen beskrivning av enhetens arbete i verksamhetsplanen för 2007, trots att enheten är en egen resultatenhet. Det finns inte heller några måldokument mot vilket verksamheten kan utvärderas, annat är de interna verksamhets- och tillsynsplaner som tillståndsenheten själv uppställt. Dessa planer visar dock att tillståndsenheten har god insikt i sitt arbete och uppdrag. Tillståndsenheten är tänkt att vara en självfinansierande verksamhet genom de tillstånds- och tillsynsavgifter som krögare och försäljare betalar. Tillståndsenheten har genererat ett överskott under de senaste åren vilket i nuläget uppgår till 1,6 milj. kronor. Överskottet beror inte på att tillsynsavgifterna är för höga, utan snarare på att tillståndsenheten med de personella resurser man idag har till sitt förfogande inte på ett tillfredsställande sätt i alla delar kan utföra uppdraget man fått från kommunen. Enheten behöver därför ökat stöd i både handläggning, administration och tillsyn.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och revisionsfråga

För att servera spritdrycker, vin och starköl mot ersättning krävs att tillstånd enligt 6 kap. 1 § alkohollagen meddelats. I Lunds kommun är det tillståndsenheten inom socialförvaltningen som handlägger ärenden som gäller tillstånd till alkoholserving, samt tar emot anmälan om försäljning av öl klass II (folköl) och tobak. Tillståndsenheten har också till uppgift att utöva tillsyn över de verksamheter som beviljats tillstånd. Det finns olika typer av tillstånd: ”stadigvarande till allmänheten”, ”stadigvarande till slutet sällskap”, ”tillfälligt till allmänheten”, och ”tillfälligt till slutet sällskap”. För att erhålla ett serveringstillstånd genomgår den sökande en lämplighetsprövning som bl.a. innebär att den sökandes ekonomiska förhållande utreds, och att kunskap om svensk alkohollagstiftning finns. Ett serveringstillstånd kan kosta mellan 700-7.000 kronor i avgift, beroende på vilken typ av tillstånd som avses. Utöver tillsynen av serveringstillstånden utövar tillståndsenheten tillsyn hos de försäljningsställen som säljer folköl och/eller tobak.

Statens Folkhälsoinstitut utövar central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen. Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet, medan den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av spritdrycker, vin och starköl utövas av kommunen (d.v.s. av kommunernas tillståndsenheter) och av polismyndigheten. Tillsynsavgifterna varierar från 1.000-11.000 kronor, beroende på årsomsättning av alkohol för serveringsstället.

Mot bakgrund av ovanstående är revisionsfrågan följande:

”Har tillståndsenheten de resurser och rutiner/system som krävs för att nöjaktigt och rättssäkert handlägga serveringstillstånd, samt för att utöva tillsyn i tillfredsställande omfattning?”

Utöver revisionsfrågan har föreliggande granskning det övergripande syftet att ge en allmän bild av tillståndsenhetens verksamhet med inblickar i vad den kostar, och omfattningen av antal beviljade tillstånd och tillsynsinsatser.

1.2 Metod och avgränsningar

Utifrån revisionsfrågan bröts granskningen ner i två delar; en dokumentdel och en intervjudel. Dokumentgranskningen bestod i en genomlysning av de dokument som reglerar verksamheten, d.v.s. mål- och budgetdokument, policydokument, delegations- och handlägningsrutiner, tillsynsplaner, information via hemsida, samt relevant

lagstiftning inom området.

I intervjudelen genomfördes intervjuer med tillståndschefen, samt en av de två restauranginspektörer som tillsammans med tillståndschefen bistår i tillsyn och uppföljning av de serveringstillstånd som beviljats. Restauranginspektörerna är anställda på uppdragsbasis, men den restauranginspektör som vi intervjuat har dessutom innehaft en tillfällig anställning under c:a fyra månader på tillståndsenheten under våren/sommaren 2007, för att bl.a. bistå med handläggning av tillståndsärendena. För att få ett brukarperspektiv på tillståndsenhetens verksamhet har dessutom fem avnämare kontaktats.

Den nuvarande chefen för tillståndsenheten (i fortsättningen kallad ”tillståndschefen”) tillträdde i november 2006.

I urvalet av vilka serveringsställen som besökts har vi valt ställen med olika verksamheter och målgrupper. Vi har valt en lunchrestaurang med catering, en pub, en nattklubb, en stor rörelse med konferensverksamhet och en restaurang som fått komplettera sin tillståndsansökan. Vi har inte valt något serveringsställe som fått avslag på sin tillståndsansökan, då denna ärendekategori är relativt sällsynt. Vi har istället valt ett serveringsställe där man varit tvungen att komplettera ansökan, och på så sätt haft mer med tillståndsenheten att göra än i ett ärende där alla relevanta handlingar finns att tillgå. Urvalet av serveringsställena är på detta sätt tämligen representativt, om än litet och därför inte statistiskt säkert.

2 Tillståndsenheten

2.1 Uppdragets förhållande till den kommunala handlingsplanen

Alkohollagen ger kommunen möjligheter att inom vissa ramar bedriva en aktiv alkoholpolitik. Detta innebär att inte endast de olika lagar som reglerar området skall följas, utan även de riktlinjer och handlingsprogram som kommunen själv beslutat om på området. Här är de alkoholpolitiska riktlinjerna ett viktigt styrdokument som behandlar och specificerar de områden där lagen inte är tydlig. I Lunds kommuns fall handlar de alkoholpolitiska riktlinjerna bl.a. om definitionen av ”alkoholpolitiska olägenheter”, hur servering till allmänheten ska gå till, hur en uteservering ska vara för att anses som lämplig, frågan om serveringstider, köksutrustning och matutbud, samt frågan om tillsyn.¹

¹ Socialförvaltningen, Tillståndsenheten, ”Alkoholpolitiska riktlinjer”, antagna av KF 1997-08-28.

Lunds kommun har även antagit en kommunövergripande handlingsplan för det hälsobefrämjande och förebyggande arbetet kring Alkohol, Tobak och andra Droger (ATAD), där visionen är att:

*”Lunds kommun ska vara ett samhälle fritt från missbruk och skador av alkohol, tobak och andra droger.”*²

Målen för områdena alkohol och tobak beskrivs på följande sätt:

Alkohol:

- att den totala alkoholkonsumtionen ska minska
- att antalet skador till följd av alkoholkonsumtion ska minska
- att genomsnittsåldern för alkoholdebut ska höjas
- att ingen alkohol ska förekomma under graviditet, på arbetsplatser, i trafiken eller under uppväxtåren

Tobak:

- att antalet ungdomar under 18 år som börjar röka och snusa ska minska
- att antalet vuxna med tobaksbruk ska minska
- att ingen ska behöva utsättas för tobaksrök i sin omgivning

Tillståndsenhetens arbete kopplas således inte endast till att upprätthålla efterlevnaden av de lagar och förordningar som reglerar dess verksamhetsområde, utan även till den politiska vilja som handlingsplanen ovan reflekterar.

Handlingsplanen ovan är indelad i en rad insatsområden. Tillståndsenhetens arbete är i handlingsplanen inplacerat under insatsområdena ”tillsyn av tobaks- och folkölsförsäljning samt av tobaksrök i offentliga miljöer”, samt ”utbildning och metodutveckling”.³

² ”ATAD – Kommunövergripande handlingsplan för det hälsobefrämjande och förebyggande arbetet kring Alkohol, Tobak och andra Droger, handlingsplan 2005-2007”, sid. 6. En utvärdering av handlingsplanen kommer enligt tillståndschefen att påbörjas snart. Handlingsplanen är i sin tur kopplad till en övergripande ”Policy för det hälsobefrämjande och förebyggande arbetet kring Alkohol, Tobak och andra Droger i Lunds Kommun (2004-2012) mål strategier och insatsområden.”

³ Ibid. sid. 12 och 14-15.

2.2 Organisation, uppdrag och resultat

Tillståndsenheten är organisatoriskt hemmahörande inom socialförvaltningen, vilken svarar inför socialnämnden. I årsanalysen för socialförvaltningen för verksamhetsåret 2006 beskrivs tillståndsverksamheten på följande sätt:

Socialnämnden ansvarar för frågor som rör ansökan om serveringstillstånd, tillsyn över serveringsställen samt tillsyn över servering och försäljning av öl klass II (folköl) och handel med tobak. Verksamheten bedrivs av socialförvaltningens tillståndsenhet med utgångspunkt i alkohollagens och tobakslagens bestämmelser och med ledning av kommunens alkoholpolitiska riktlinjer samt med beaktande av socialnämndens övergripande verksamhetsmål och kommunens policy för hälsofrämjande och förebyggande arbete kring Alkohol, Tobak och Andra Droger i Lunds kommun (ATAD). Tillståndsenheten är en resultatenhet och verksamheten är avgiftsfinansierad enligt självkostnadsprincipen.⁴

I den interna verksamhetsplanen för tillståndsenhetens arbete 2007 framgår att enhetens uppdrag inom dess verksamhetsområde är följande:

- Tillståndsprövning; d.v.s. handläggning av serveringstillstånd, samt *tillsyn* av efterlevnaden av dessa.
- Att *sammanställa register* över ställen som säljer öl klass II och tobak, *informera* om regelverken för denna verksamhet, samt *kontrollera* efterlevnaden av regelverken.
- Delta i *utbildningen* ”ansvarsfull alkoholserving”
- Att *samverka* med andra myndigheter och aktörer som har betydelse för tillståndsenhetens verksamhetsområde (t.ex. polis, skatteverket, kronofogdemyndighet, ATAD Prevention Center – kommunens samverkansorgan kring Alkohol, Tobak och Andra Droger, m.fl.).
- *Informera* om lagar och bestämmelser på området via hemsida.

I detta sammanhang bör det nämnas att någon verksamhetsplan för tillståndsverksamheten inte finns beslutad på central nivå. I socialförvaltningens verksamhetsplan och budgetdokument för 2007 finns förvaltningens verksamhet beskriven både på ett övergripande sätt och på områdesnivå. Här nämns barn och unga, psykiskt funktionshindrade, personer med missbruksproblem, vuxna målgrupper med insatser från

⁴ Årsanalys 2006, Socialförvaltningen, Lunds kommun, SO 07/80, sid. 7.

familjerätt, insatser för att motverka arbetslöshet och behov an ekonomiskt tillstånd, samt flyktingar. Tillståndsenheten nämns inte.⁵

2.3 Prövning

Tillståndsenhetens primära arbetsuppgift består i att svara för prövning av de ansökningar om serveringstillstånd som enligt alkohollagen 6 kap. 1 § (1994:1738) är ett villkor för att servering ska kunna ske.

Tillstånd får beviljas för olika typer av verksamhet beroende på vem som serverar och till vem serveringen riktar sig. Följande tillståndstyper finns:

- Tillfälligt tillstånd, slutet sällskap (t.ex. föreningar eller företag)
- Tillstånd, slutet sällskap (stadigvarande, i ett slutet sällskap)
- Tillfälligt tillstånd, allmänheten (t.ex. i samband med festivaler)
- Tillstånd, allmänheten (stadigvarande, med allmänheten som målgrupp)
- Tillstånd kan avse spritdrycker, vin och starköl, eller avse en eller två av dessa drycker.⁶

För år 2005 – aug. 2007 fördelar sig tillståndsbesluten i Lund enligt följande:

Stadigvarande tillstånd	2005	2006	2007 (aug)
Allmänheten	92	94	95
Slutna sällskap	44	43	37
Summa:	136	137	132
Tillfälliga tillstånd	2005	2006	2007 (aug)
Allmänheten	30	39	14
Slutna sällskap	350	451	276
Summa:	380	490	290
Totalt:	516	627	422

⁵ Lunds Kommun, Socialförvaltningen, "Verksamhetsplan och budget 2007", SO 07/36.

⁶ Alkohollagen 7 kap. 6 § (1994:1738).

Ökningen under 2006 härleds framförallt till att Lundakarnevalen hölls under detta år.⁷ För alla tillstånd gäller att de kan återkallas om tillståndsenheten vid inspektion finner brister i hur serveringen sköts, eller om grundförutsättningarna för tillståndet förändrats, t.ex. genom ägarbyte av verksamheten som innehar tillståndet, om det slutna sällskapet förändrat karaktär, o.s.v. Mer om detta under rubriken ”tillsyn serveringstillstånd” (2.3).

Med anledning av tillståndsansökningar, och den tillsyn som tillståndsenheten företar, fördelar sig tillståndsenhetens interna arbete enligt följande ärendekategorier:

- Anmälan om upphörande
- Remiss från annan myndighet
- Remiss från Lotteriinspektionen
- Tillfälligt förändrat tillstånd
- Tillstånd allmänheten
- Tillstånd tillfälligt allmänheten
- Tillstånd tillfälligt slutet sällskap (den ojämförligt största ärendekategorin, runt 60 % av den totala ärendeverksamheten)
- Tillstånd ändrat allmänhet
- Tillstånd ändrat slutet sällskap
- Tillsyn, ifrågasatt tillstånd
- Tillsyn, information m.m.
- Tillsyn nya ägare, enl. 8 kap 3 § alkohollagen (1994:1738)
- Tillsyn, störningar från verksamheten
- Tillsynsärende
- Övriga ärenden
- Överklagande

Om ett serveringsställe försätts i konkurs fattas inget beslut om återkallelse, utan tillståndet förfaller med automatik.

Utan avsikt att ge en heltäckande bild av alla de bedömningar som ligger till grund för

⁷ Årsanalys 2006, Socialförvaltningen, Lunds kommun, SO 07/80, sid. 7 och 39.

bifall eller avslag på en ansökan om serveringstillstånd, ges här en översiktlig bild av hur en tillståndsprövning går till.

För att en tillståndsansökan ska kunna beviljas krävs att den sökande uppfyller de krav som alkohollagen ställer, nämligen att

- de personliga och ekonomiska förhållandena och omständigheterna i övrigt är sådana att tillstånd kan komma i fråga, samt att
- sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna (s.k. vandelsprövning).⁸

Utöver detta ställs bl.a. krav på att lokalen ska vara ändamålsenlig, med tillräckligt antal sittplatser, och att det ska serveras mat i tillräcklig omfattning från ett för ändamålet lämpligt kök (det senaste gäller endast stadigvarande tillstånd till allmänheten). Undantag från dessa bestämmelser avser främst foajésservering i samband med teater- eller konsertföreläsning.⁹

Även om lagens krav anses uppfyllda kan en tillståndsansökan ändå avslås om en beviljad ansökan kan bedömas medföra ”alkoholpolitiska olägenheter”, d.v.s. om polisen avstyrker en ansökan med hänvisning till kända ordningsproblem på serveringsstället i fråga, om miljöförvaltningens avstyrker en ansökan med hänvisning till störningar (reella eller förväntade) för de närboende, eller utifrån tillståndsenhetens egen kännedom om missförhållande (t.ex. servering till minderåriga eller problem med ordning och nykterhet).¹⁰

I samband med att en ansökan inkommer diarieförs den och registreras i tillståndsenhetens elektroniska dokumentationssystem (Alk-T). En dokumentakt skapas. Ev. begäran om kompletteringar skickas ut, och förfrågningar görs till de remissinstanser som kan vara aktuella (t.ex. polis och skatteverk). Remissförfrågningarna tar ofta tid att få tillbaka och det är denna del av ansökningsförfarandet som tar tid (förutsatt att ärendet slutar med bifall). Beslut om bifall fattas av tillståndsenheten på delegation från socialnämnden. I ärenden där det finns anledning att förvänta sig ett avslag blir handläggningsproceduren mer komplicerad och tidskrävande eftersom den sökande får möjlighet att yttra sig över

⁸ Alkohollagen, 7 kap. 7 § (1994:1738).

⁹ Alkohollagen, 7 kap. 8 § (1994:1738).

¹⁰ Socialförvaltningen, Tillståndsenheten, ”Alkoholpolitiska riktlinjer”, antagna av KF 1997-08-28, kap. 1, samt Alkohollagen, 7 kap. 9 § (1994:1738).

beslutsunderlaget via ombud, eller personligen, skriftligen eller på det möte där socialnämndens arbetsutskott behandlar ärendet. Det är socialnämndens arbetsutskott som efter föredragning av tillståndsenheten fattar beslut om avslag på en tillståndsansökan, liksom alla övriga beslut av sanktionerad karaktär (återkallelse m.m.). Kopior på beslut (både bifall och avslag) går ut till sökanden, Länsstyrelsen, Polismyndigheten och Folkhälsoinstitutet. Ibland skickas besluten även till miljöförvaltningen i den mån de yttrar sig under ansökningsprocessen.

För att underlätta handläggningen har enheten tillgång till Bolagsverkets näringslivsregister. Här kan man dock endast spåra förseningsavgifter till Bolagsverket. Både tillståndschefen och restauranginspektören (som även arbetat som handläggare under en kortare tid) efterlyser ett bättre registerstöd, t.ex. Soliditet eller BASUN Plus, för att underlätta informationssökning i samband med ansökningar och inre tillsyn. Även om det är den sökandes uppgift att styrka att han/hon uppfyller kraven för att få sin ansökan beviljad, finns det emellertid situationer då tillståndsenheten själv har ett intresse i att kunna verifiera de uppgifter som lämnats. Detta gäller särskilt i tillsynsärenden som enheten själv initierar p.g.a. en indikation på oegentligheter (se 2.4).

Handläggningstiden varierar beroende på tillståndets art, men tillståndschefen uppskattar att handläggningstiden i ett ärende som resulterar i att tillstånd beviljas uppgår till c:a 30 arbetstimmar. I avslagsärenden blir handläggningstiden betydligt längre. Tillståndsenheten hade under perioden 2006-01-01 till 2007-09-14 exakt 728 ärenden (inkl. tillsynsärenden) på en handläggare (tillika tillståndschef) och två arvoderade restauranginspektörer. På grund av faktorer som ärendemängd och personella resurser behöver hela tiden avvägningar göras mellan det kvalitativa djupet på de utredningar som ligger till grund för beslut, och att tillhandahålla god service i form av korta handläggningstider (även om inga uttryckliga verksamhetsmål finns kring detta).

På grund av den stora ärendemängden beviljas i nuläget vissa ansökningar närmast regelmässigt. Typexemplet är en studentnation som har ett stadigvarande tillstånd för servering två dagar i veckan, men som ansöker om ett tillfälligt tillstånd för en tredje dag. Här anser tillståndsenheten sig inte ha möjlighet och resurser att följa upp tillståndsprovningen i den utsträckning som man önskat. Erfarenheten har enligt tillståndschefen visat att tillsyn (och kanske även sanktioner) är påkallat även i dessa fall, då det visat sig att man brutit mot förutsättningarna för tillstånd under dessa tillfälliga evenemang. Här hinner man inte med att göra de kontroller som enheten själv anser skulle vara nödvändiga för att upprätthålla en hög besluts kvalitet, utan man måste nöja sig med en mer ytlig provning av ärendet. Arbetsinsatsen prioriteras istället till de ansökningar som avser stadigvarande tillstånd.

2.4 Tillsyn serveringstillstånd

Utöver att ta ställning till de ansökningar om serveringstillstånd som inkommer till tillståndsenheten, har enheten även att utöva tillsyn över de serveringsställen som erhållit tillstånd. Tillsynsuppdraget är uppdelat i inre och yttre tillsyn. Den *inre* tillsynen består av genomgång av restaurangrapporter som lämnas av krögaren, granskning av restaurangens marknadsföring, samt av uppgifter från polis, skatteverk och kronofogdemyndighet m.fl., vilket sammantaget kan föranleda åtgärder avseende utfärdat tillstånd.¹¹ Den *yttre* tillsynen avser tillsyn på platsen hos de serveringsställen som man beviljat tillstånd till. Denna typ av tillsyn utövas genom att två restauranginspektörer besöker serveringsstället i fråga och gör bedömningar av om de villkor för servering som lag och de kommunala alkoholpolitiska riktlinjerna ställer följs.

I de alkoholpolitiska riktlinjerna¹² specificeras vad tillsynsinstitutet avser, samt omfattningen av detta på ett sätt som inte alkohollagen gör:

Kontrollvariabler:

- Nykterhet och ordning
- Serveringstider
- Åldersgräns
- Serveringspersonalens anställningsförhållanden

Omfattning:

- Två kontroller per serveringsställe per år.
- Pubar, diskotek och nöjesrestauranger med hög omsättning av alkohol skall inspekteras oftare.
- Vid behov skall inspektionen genomföras tillsammans med bl.a. polismyndighet och skatteförvaltning.

I den tillsynsplan som tillståndsenheten gjort upp för 2007 (även detta intern dokumentation, som inte ännu förankrats inom förvaltningsorganisationen) sammanfattas de planerade *yttre* tillsynsinsatserna med att alla serveringsställen ska besökas minst en

¹¹ Bestämmelserna kring restaurangrapporter finns reglerade i Folkhälsoinstitutets författningssamling, FHIFS 2002:2, § § 1-2. Se även alkohollagen 9 kap. § § 4-6 (1994:1738).

¹² Socialförvaltningen, Tillståndsenheten, "Alkoholpolitiska riktlinjer", antagna av KF 1997-08-28, kap. 6.

gång, att restauranger med risk för olägenheter ska besökas minst två gånger, och att nattklubbar med dans ska besökas minst tre gånger. Utöver detta ska tillsyn ske där det är påkallat. Tillståndsenheten räknar med att detta kommer att föranleda totalt c:a 240 tillsynsbesök per år. Detta stämmer väl överens med verksamhetsplanen för verksamheten under 2007, vilken säger att samtliga serveringsställen med stadigvarande serveringstillstånd skall besökas, och att serveringar med tillfälliga serveringstillstånd skall besökas ”efter behov”.¹³ De alkoholpolitiska riktlinjerna anger dock att alla serveringsställen som huvudregel skall besökas minst *två* gånger per år.

Arbetet med tillsyn har ökat kraftigt under det senaste året, då den tidigare varit eftersatt. Detta för att utföra tillsynsuppdraget på ett tillfredsställande sätt, vilket dock leder till ökade kostnader i form av extra arbetstimmar för restauranginspektörerna. I Lund finns det enligt tillståndschefen c:a 135 stadigvarande serveringstillstånd, och om de alkoholpolitiska riktlinjerna ska följas, skulle detta generera åtminstone 270 tillsynsbesök. Detta innebär att enheten, trots ökade insatser på tillsynsområdet, inte förmår att leva upp till det tillsynsmål som de alkoholpolitiska riktlinjerna stipulerat.

Vi har berört vilka ärendetyper som rör tillsynsinstitutet i avsnitt 2.2.

I samband med tillsyn av ett serveringsställe kan restauranginspektörerna rikta anmärkning mot verksamheten om den inte anses följa relevant lagstiftning och de alkoholpolitiska riktlinjerna. De vanligaste anmärkningarna är:

- Bristande kassahantering
- Servering till märkbart påverkad person
- Otillåten marknadsföring
- Otillåten förvaring/förtäring av alkoholdrycker
- Olägenheter ifråga om nykterhet
- Olägenheter ifråga om ordning
- Bristande tillgång på mat
- Bristande legitimationskontroll
- Bristande marknadsföring av lättdrycker
- Medförande av alkohol från serveringsstället

¹³ Lunds kommun, Socialförvaltningen, Tillståndsenheten, ”Verksamhetsplan 2007”, 2007-02-01.

- Ingen serveringsansvarig
- Ifrågasatt efterlevnad av annan lagstiftning såsom:
 - Personalliggare
 - Brandskydd
 - Ordningslagen
- Bristande återhållsamhet vid servering
- Bristande marknadsföring av lagad mat
- Otillräckligt antal sittplatser
- Servering utan/utöver tillstånd

De vanligaste anmärkningarna är överlag riktade mot bristande kassahantering, ifrågasatt efterlevnad av annan lagstiftning och bristande marknadsföring av lättdrycker. Anmärkningarna riktas i 67 % av fallen mot yrkesverksamhet, medan 33 % av anmärkningarna riktas mot studentverksamhet.¹⁴

När det gäller den *inre* tillsynen är situationen sådan att man enligt tillståndschefen inte på ett tillfredsställande sätt kan följa upp de ärenden som aktualiseras. Tillsynsärenden som öppnas p.g.a. att enheten själv finner en indikation, t.ex. ekonomiärenden är arbetskrävande och kräver djupare analys än ett normalärende för att identifiera problemet. Det kan t.ex. gälla misstänkt svart arbetskraft och bristande kassahantering. I nuläget kan man inte öppna fler ärenden än dem man redan utreder, trots indikationer i ett flertal andra ärenden. Detta ärendeslag är enligt tillståndschefen omöjligt att sköta parallellt med alla tillsyns- och tillståndsärenden, registreringar, debitering, m.m. om nuvarande bemanning ska hållas intakt.

2.5 Tillsyn öl klass II och tobak

När det gäller tillsynen av försäljningsställena för öl klass II (folköl) och/eller tobak är förutsättningarna annorlunda, bl.a. delvis beroende på att annan lagstiftning reglerar denna verksamhet. För att få sälja folköl och tobak krävs inget tillstånd i egentlig mening från tillståndsenheten, men försäljningsstället måste göra en anmälan till tillståndsenheten om att försäljning genomförs, och huruvida denna avser endast folköl, tobak, eller bådadera.¹⁵

¹⁴ Både anmärkningstyperna och fördelningen mellan dessa återfinns i dokumentet ”Uppföljning 2007”, vilket är tillståndsenhetens interna uppföljning av verksamheten under 2007.

¹⁵ Alkohollagen kap. 7 § 13, tredje stycket (1994:1738), jämte tobakslagen, 12 c § (1993:581).

Utöver tillsynsuppgiften åligger det således även tillståndsenheten att tillse att dess register över återförsäljare för denna typ av varor är uppdaterat och överensstämmer med verkligheten, något som även är uttryckt i den interna verksamhetsplanen för 2007.¹⁶ Den 1 september 2007 var 95 försäljningsställena registrerade hos tillståndsenheten.¹⁷

Tillsynsverksamheten för öl klass II är även den självfinansierande via de tillsynsavgifter som försäljningsställena varje år betalar in till enheten. Tillsynsavgiftens storlek är i nuläget baserad på en tjänsteskrivelse som låg till grund för det beslut som socialnämnden beslutade den 12/9 2001. I tjänsteskrivelsen tas hänsyn till både tillsynsarbetet som sådant, samt till administration och sanktionsåtgärder. Tillsynsavgiften specificeras sedan ”lågt räknat” till 600 kronor årligen per försäljningsstället, men då hade skrivelsens författare räknat med c:a 150 försäljningsställena.¹⁸ Detta kan jämföras med städer som Malmö och Stockholm där tillsynsavgifterna enligt samma tjänsteskrivelse ligger på runt 1000 kronor (2001).¹⁹

I samband med tillsynen tillser tillståndsenheten att försäljningen sker i överensstämmelse med alkohol- och tobakslagarna (t.ex. att cigaretter inte säljs styckvis, att försäljning inte sker utan ålderskontroll, och att affären som säljer folköl även har ett brett övrigt livsmedelssortiment). Några kommunala riktlinjer för folköl och tobak är ännu inte framtagna (vad gäller tillståndsenhetens arbetsområde). Den som säljer folköl eller tobak ska utöva s.k. egentillsyn, vilket innebär att försäljaren själv måste upprätta ett egentillsynsprogram för att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett korrekt sätt. I praktiken handlar det om att se till att ålderskontroll utförs på dem som handlar folköl eller tobak, och att försäljaren håller sig uppdaterad kring lagstiftning på området.

Hittills har det under 2007 genomförts 83 tillsynsbesök för denna typ av verksamhet, vilket troligtvis innebär att alla de 95 försäljningsställena som finns i tillståndsenhetens

¹⁶ Lunds kommun, Socialförvaltningen, Tillståndsenheten, ”Verksamhetsplan 2007”, 2007-02-01.

¹⁷ ”Uppföljning 2007”, tillståndsenhetens interna uppföljning av verksamheten under 2007.

¹⁸ Socialförvaltningen i Lund, tillståndsenheten, Hanna Ahlstrand, tjänsteskrivelse 2001-07-18, diariernr. 2001/446.

¹⁹ Samma situation gäller för de andra avgifterna (t.ex. ansökningsavgifterna), då inte heller dessa uppdaterats sedan tillståndsenhetens verksamhet startade. Tillståndschefen anser inte att det är realistiskt att höja alla avgifter, utan att detta måste ske enligt rimlighetens princip, och efter jämförelse med andra kommuner. Däremot skulle t.ex. avgiften för tillfälligt tillstånd till slutet sällskap kunna höjas ordentligt.

register kommer att kunna besökas under 2007, i enlighet med kravet i verksamhetsplanen, men då är inga återbesök hos ställen med anmärkningar inplanerade.²⁰ Detta innebär att tillsynen inte kan anses fullgjord bara för att alla försäljningsställen besökts, om man inte samtidigt gör nödvändiga uppföljningar på de ställen där man funnit saker att anmärka på. I knappt hälften av fallen (40 st.) har anmärkning kunnat riktas mot försäljningsstället. De vanligaste anmärkningarna rör avsaknad av egentillsynsprogram, bristande egentillsynsprogram, samt att man underlåtit att anmäla ägarbyte av verksamheten.²¹

I den interna verksamhetsplanen för 2007 står det att enheten i samarbete med ATAD ska genomföra provköp för att säkerställa att ålderskontroll utförs av dem som köper tobak eller folköl. Om detta inte sker skall detta påtalas direkt till försäljaren, och uppföljning ska ske för att se att det inte upprepas. De försäljningsställen som inte vidtar åtgärder ska bli föremål för utredning och ev. ingripande i form av varning eller försäljningsförbud.²² Detta har ännu inte genomförts, men är inplanerat under hösten 2007, enligt tillståndschefen.

När det gäller tillsynen av folköls- och tobaksförsäljningen är detta, enligt både tillståndschef och restauranginspektör, den del av verksamheten som är mest eftersatt. Detta beror på att mycket resurser i form av tid och personal läggs på att hantera de många ansökningarna om serveringstillstånd, samt tillsynen av dessa. Den tid som lagts på folköls- och tobakstillsyn har främst handlat om att bringa ordning i registret och att ringa runt till försäljningsställena (vilket gjordes under 2006) för att efterhöra om ägandeförhållandena ändrats, och om skriftligt egenkontrollprogram fanns. Under 2006 var dessa telefonsamtal den enda tillsyn som enheten utövade för området öl klass II och tobak. Någon uppföljning av dessa telefonsamtal på plats har inte kunnat genomföras i önskad omfattning.

Huruvida antalet försäljningsställen idag beror på att tillståndsenheten inte har resurser för att utöva tillsyn över de 150 försäljningsställen som antogs finnas i den ovan citerade tjänsteskrivelsen, eller om det faktiska antalet försäljningsställen *de facto* endast uppgår till 95 ställen, finns det inget tillfredsställande svar på. Man kan emellertid redan här dra följande försiktiga slutsatser:

²⁰ Lunds kommun, Socialförvaltningen, Tillståndsenheten, "Verksamhetsplan 2007", 2007-02-01.

²¹ "Uppföljning 2007", tillståndsenhetens interna uppföljning av verksamheten under 2007.

²² Lunds kommun, Socialförvaltningen, Tillståndsenheten, "Verksamhetsplan 2007", 2007-02-01.

- Tillsynsavgifterna är sex år gamla och har inte uppdaterats, varför det är troligt att tillsynsverksamheten i denna del kanske inte kan utövas till fullo om den ska vara självfinansierande. Bristande tillsyn kan även vara en bemanningsfråga (se avsnitt 2.8).
- Om tillsynen inte kunnat utföras i önskad omfattning torde det finnas ett mörkertal över försäljningsställen som skulle kunna stämma väl överens med differensen mellan de 150 antagna försäljningsställena och de 95 registrerade försäljningsställena.

När det gäller de försäljningsställen som endast säljer tobak finns det i dagsläget ingen tillsynsavgift. Detta innebär att denna del av tillsynsverksamheten ligger helt utanför den självfinansiering som sker via avgifter för övriga delar av tillståndsenhetens verksamhet. Enligt tobakslagen har kommunen rätt att ta ut en tillsynsavgift.²³ Detta har Lunds kommun i nuläget valt att inte göra.

När det gäller tillsynen av de ställen som endast säljer tobak beskrivs situationen som alarmerande, både av tillståndschefen och av restauranginspektören. Registret uppgår i dagsläget till 14 försäljningsställen, men mörkertalet är enligt de intervjuade stort. Detta beror inte endast på bristande resurser hos tillståndsenheten, utan även på bristande kännedom om anmälningsplikten hos försäljarna. Många försäljare känner inte till att de behöver anmäla tobaksförsäljning till tillståndsenheten, än mindre kravet på ett skriftligt egentillsynsprogram.

2.6 Utbildning och information

I alkohollagen ställs bl.a. krav på att den sökande ska ha kunskaper i svensk alkohollagstiftning.²⁴ För att tillgodose att de som söker tillstånd har serveringspersonal med tillräcklig kunskap inom området anordnas en utbildning i ”ansvarsfull alkoholhantering”, där tillståndsenheten deltar tillsammans med bl.a. ATAD. Utbildningen riktar sig till serveringspersonal och ansvariga på restauranger, studentnationer och andra serveringsställen.²⁵ I verksamhetsplanen för 2007 framgår det att utbildningen skall genomföra minst en gång per termin.²⁶ Under våren 2007 genomfördes inte utbildningen

²³ Tobakslagen 19 b § (1993:581).

²⁴ Alkohollagen 7 kap. 5 §, tredje stycket, samt 7 kap. 7 § samma lag (1994:1738).

²⁵ Årsanalys 2006, Socialförvaltningen, Lunds kommun, SO 07/80, sid. 8.

²⁶ Lunds kommun, Socialförvaltningen, Tillståndsenheten, ”Verksamhetsplan 2007”, 2007-02-01.

p.g.a. vikande deltagarantal. Enligt tillståndschefen kommer man att se över marknadsföringen och informationsspridningen kring denna utbildning, då det vikande deltagarantalet får anses vara "ett misslyckande".

Det finns inga tvingande krav att gå denna utbildning, men tillståndsenheten kan använda utbildningen som påtryckningsmedel i vissa fall, t.ex. där anmärkning riktats mot en verksamhet, men tillståndsenheten samtidigt gör bedömningen att bristen kan förväntas bli avhjälpt genom att alla serveringspersonal får gå kursen.

I samband med en tillståndsansökan kan den sökanden visa att han har den kunskap om svensk alkohollagstiftning som krävs för tillstånd, antingen genom att visa tillräcklig arbetslivserfarenhet inom området (2 års heltidsarbete under 5 år), eller genom att ha genomgått en utbildning i C-certifikat för alkoholservice (utan att fördjupa oss i detta kan sägas att utbildningen i "ansvarsfull alkoholhantering" motsvarar en A-certifiering, vilket alltså är en lägre grad). I detta fall kan tillståndsenheten uppmana den sökande att gå kursen som ett steg mot att skaffa sig kunskap.

Tillståndsenheten har ett *informationsansvar* via hemsidan, och i den interna verksamhetsplanen för 2007 framgår att hemsidan skall förbättras så att aktuell information och relevanta blanketter finns tillgängliga. Vid nuvarande tillståndschefs tillträde i november 2006 hade inte hemsidan uppdaterats sedan 2004. Numera finns alla blanketter att tillgå via hemsidan. Det finns numera även en direktadress till enheten (www.lund.se/tillstandsenheten), vilket inte heller fanns tidigare. Hemsidan innehåller dessutom uppdaterad information om bl.a. utbildning. Den nuvarande tillståndschefen poängterar att detta är ett typexempel på arbete som inte kunnat utföras utan den förstärkning som enheten fick under fyra månader under 2007 då en av restauranginspektörerna även arbetade som handläggare.

2.7 Samverkan

I den interna verksamhetsplanen för 2007 finns ett samverkansuppdrag definierat för tillståndsenheten. Enligt detta ska enheten samverka med andra myndigheter och aktörer som har betydelse för dess verksamhetsområde, t.ex. polismyndighet, skatteverket, kronofogdemyndigheten, länsstyrelsen, representanter för krogbranschen m.fl. Det finns även ett konkret samverkansmål som till sin natur ligger nära utbildningsuppdraget, nämligen att tillsammans med polis och krögärföreningen i Lund delta i ett krögärmöte för informationsutbyte och samverkan.²⁷

²⁷ Lunds kommun, Socialförvaltningen, Tillståndsenheten, "Verksamhetsplan 2007", 2007-02-01.

I intervjuer med tillståndschefen och med en av restauranginspektörerna framkommer att tillståndsenheten deltar i det förebyggande arbetet med alkohol, tobak och droger. Tillståndsenhetens chef sitter med i en samordningsgrupp tillsammans med bl.a. Studenthälsan, Kultur- och fritidsförvaltningen, Socialförvaltningen, Skola, Landsting, m.fl, vilket är ett uppdrag utöver handläggning, arbetsledning av restauranginspektörer och administration kring tillståndsansökningar.

I tillståndsenhetens löpande arbete ingår frekvent kontakt med andra myndigheter. Det kan t.ex. röra sig om informationsöverföring i samband med tillsyn som utförs av dessa myndigheter (t.ex. polis, räddningstjänst, skatteverk m.fl.). Polis och Kronofogdemyndighet har skyldighet att underrätta kommunen om sådant som rör dess tillsynsansvar.²⁸ Vad gäller samarbetet med Kronofogdemyndigheten har detta inte fungerat alls vad gäller underrättelseansvaret, enligt tillståndschefen. Samarbetet med polisen finns och fungerar, enligt tillståndschefen, men behöver fördjupas och struktureras framförallt vad gäller underrättelseansvaret. Samarbetet beskrivs vidare som ostrukturerat och byggt på personliga kontakter.

2.8 Kostnad, bemanning och finansiering

År 1996 tog kommunen över ansvaret för tillståndsprövning och -tillsyn i enlighet med alkohollagen. I samband med detta upprättades tillståndsenheten. År 2001 fick kommunen ökad tillsynskyldighet för öl klass II i samband med ändringar i alkohollagen. I samband med upprättandet av tillståndsenheten uppdrogs åt socialförvaltningen att uppskatta det förväntade bemanningsbehovet för uppdraget. I det tjänsteutlåtande som socialförvaltningens IFO-stab sammanställde står följande:

Tillsynsadministrationen kan förutses bli omfattande...//...Även tillståndsprövningen blir i en kommun som Lunds tids- och personalkrävande. Arbetet förutsätter bred kompetens, med kunskaper inte bara om alkoholfrågor utan också om skatteregler, bokföring, arbetsrättsliga förhållanden, sedvänja inom näringslivet m.m. Det är därför rimligt att anta att administrationen kommer att behöva en och en halv tjänst som alkoholhandläggare och en kontorstjänst på minst halvtid

Alkoholhandläggningen innebär myndighetsutövning och även därför är det av vikt att bemanna tjänsterna så att nödvändiga beslut kan fattas och tillsynsarbetet kan ske på ett fullgott sätt också vid semestrar och annan frånvaro.

²⁸ Alkohollagen 8 kap. 2 §, andra och tredje stycket (1994:1738).

För att tillsynen ska bli effektiv krävs dessutom arvodesbelagda inspektörer, som alltid bör arbeta i par vid varje inspektion.²⁹

Det bör tilläggas att kommunfullmäktige i antagandet av det alkoholpolitiska programmet 1996 inte tog ställning till bemannings- och organisationsfrågan.³⁰

I intervjun med nuvarande tillståndschef framkommer att nuvarande tillståndschef tillträdde sin tjänst den 1 november 2006. Sedan dess har denna person varit ensam handläggare, administratör och kontaktperson för all tillståndsprövning i Lunds kommun. Utöver detta har två restauranginspektörer arbetat på uppdragsbasis. En av dessa inspektörer hade en fyra månader lång anställning som handläggare under våren 2007. Tillståndsenhetens chef gör gällande att inte heller föregående tillståndschef haft extra handläggarstöd sedan åtminstone 2004.

Tillståndsenhetens verksamhet är, som vi tidigare konstaterat, finansierad av de tillstånds- och tillsynsavgifter som enheten tar ut. När det gällde storleken på de avgifter som tillståndsenheten förväntas finansiera sin verksamhet med valde man, i samband med att verksamheten initierades i slutet av 1990-talet, att gå på det förslag till taxor som Kommunförbundet presenterade, med en viss justering uppåt 1997. Redan år 2003 föreslog tillståndsenhetens dåvarande chef en höjning av taxorna, bl.a. beroende på att Kommunförbundets rekommenderade avgiftsnivå var för låg, och även p.g.a. att andra kommuner sedan 1997 redan höjt sina taxor flera gånger till en nivå som ligger betydligt över Lunds. I samma skrivelse kan man läsa följande:

Först i augusti 1997 beslöt fullmäktiga [sic!] att justera avgifterna. Följden av den utdragna handläggningen av avgiftsärendet blev kraftiga underskott för 1996 och 1997. För att hålla budgeten fick personalstyrkan successivt minskas. Först 2000 blev enheten självförsörjande. Från 2001 redovisar enheten ett visst överskott, som framförallt förklaras av att endast en av två anställda arbetar heltid.³¹

Om man tittar på verksamheten från år 2001 och framåt finner man att intäkterna varierat

²⁹ Socialförvaltningen i Lund, IFO-staben, Hanna Ahlstrand, tjänsteutlåtande 1995-07-30, "Alkoholpolitiskt program".

³⁰ Lunds kommun, kommunfullmäktige, sammanträdesprotokoll, § 9, KS 483/95.

³¹ Socialförvaltningen i Lund, Tillståndsenheten, tjänsteskrivelse 2003-03-31, diariennr. SO 2003/249. Tillsynsavgifterna för öl klass II har berörts i avsnitt 2.5.

från 922.000-1.266.000. Trenden är svagt ökande, vilket alltså innebär att flera ärenden (både ansökningar och försäljningsärenden) aktualiseras på enheten. Av intäkterna går c:a 750.000 till löner och sociala avgifter för tillståndschefen och restauranginspektörer, och c:a 40.000 till lokaler. Övriga kostnader uppgår till omkring 75-80.000 kronor per år. För år 2007 är kostnaderna enligt tillståndschefen betydligt högre, med bl.a. prognostiserade lönekostnader på 1.025.000 (bl.a. beroende på handläggningsförstärkning), och övriga kostnader förväntas uppgå till c:a 170.000 kronor. Kostnaden för lokaler förväntas dock bli i princip densamma som tidigare år.

Detta har sammantaget genererat ett överskott för varje verksamhetsår sedan 2001 på i snitt 266.000 kronor/år. För år 2007 räknar enheten med ett underskott på c:a 150-200.000 kronor, vilket enligt tillståndschefen framförallt kan härledas till ökade insatser på det yttre tillsynsområdet, fyra månaders förstärkning på handläggningssidan, samt insatser för att bringa ordning i akter och administration (för att möjliggöra effektivare tillsyn).

De faktorer som diskuterats i det ovan förda resonemanget (underbemanning och därmed bristande tillsynsinsatser) torde således sammantaget vara bidragande orsaker till att tillståndsenheten genererat ett överskott under de senare åren. Överskottet i ekonomin kan även vara en bidragande orsak till att varken förvaltning eller nämnd reagerat. Under 2006 uppgick överskottet till 387.500 kronor, vilket enligt tillståndschefen ligger i paritet med de överskott som enheten genererat sedan 2001. Det totala ackumulerade överskottet för enheten uppgår enligt tillståndschefen i nuläget till runt 1,6 miljoner kronor.³² Tillståndsenheten är en egen resultatenhet inom socialförvaltningen i Lunds kommun.

Tillstånds- och tillsynsavgifterna har inte uppdaterats sedan tillståndsenhetens verksamhet startade, men trots detta uppvisar verksamheten ett överskott. Samtidigt har bemanningen varit lägre än den föreslagna (se ovan). Den logiska slutsatsen är då att verksamhetens överskott reflekterar en underbemanning. I enlighet med detta resonemang skulle detta i sin tur innebära att tillståndsenheten inte har möjlighet att utföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt, vilket för oss nära svaret på den revisionsfråga vi inledningsvis ställde oss.

2.9 Brukarundersökning

För att ge röst åt dem som använder sig av tillståndsenhetens tjänster har korta intervjuer hållits med ägarna/restaurangcheferna för fem serveringsställen i olika kategorier. I urvalet av vilka serveringsställen som kontaktats har vi valt ställen med olika verksamheter och

³² Enligt utdrag från ekonomisystemet "Lunds kommun produktion".

målgrupper, vilket resulterat i en lunchrestaurang med catering, en pub, en nattklubb, en stor rörelse med konferensverksamhet och en restaurang som behövt komplettera sin tillståndsansökan (se även metodavsnittet 1.2).

Den generella uppfattningen om tillståndsenheten är att de tillhandahåller god service. Tillståndsenheten och dess representanter anses vara välinformerade och korrekta i den information de lämnar. Flera påpekar att tillståndsenheten är en lättillgänglig myndighet som det är lätt att komma i kontakt med, samtidigt som den information som lämnas är öppen, tydlig och enkel att orientera sig efter. Flera nämner själva att de anser att den nya tillståndschefen varit en bidragande orsak till denna positiva utveckling.

Majoriteten av de intervjuade har inte ansökt om permanent tillstånd under den senaste tiden, utan har haft ett stadigvarande tillstånd under flera års tid. Hanteringen av de ansökningar som gäller utökat tillstånd (t.ex. tillfälligt tillstånd) har enligt de intervjuade hanterats snabbt och korrekt. Det är tydligt att de sökande önskar att ansökan ska behandlas så fort som möjligt, då ett tillstånd har direkt bäring på intäkterna till rörelsen.

Inget serveringsställe har blivit förvarnat om besöket, vilket är korrekt, och alla har även haft besök av andra tillsynsmyndigheter (t.ex. Skatteverk, Räddningstjänst och miljöförvaltning), om än i olika utsträckning sinsemellan. Majoriteten hade en tydlig uppfattning om vilka kontrollvariabler som tillsynen omfattar, men en person trodde att det i princip endast var nykterhet bland kunder och personal som skulle kontrolleras. Ett serveringsställe tyckte att tillsynen var lite godtycklig, och ett exempel som nämndes var gränsdragningen vad gäller ”påverkade” och ”berusade” personer (med hänsyn till att anmärkning kan ges om servering sker till märkbart påverkad person). Här ansåg serveringsstället i fråga att restauranginspektörerna var alltför strikta i sin tolkning. En person ansåg att kunderna reagerade negativt på inspektionen, eftersom de trodde att restaurangägaren gjort sig skyldig till något brottsligt.

Ett serveringsställe anser att man borde få protokollen från tillsynsbesöken för påseende för att kunna komplettera, i den händelse den som först lämnat informationen är nyanställd eller på annat sätt har en begränsad informationshorisont. Samma serveringsställe tycker också att de borde finnas en tydlig kontrollmall som serveringsstället själv kan följa med i, för att veta exakt vad tillsynen avser.

Två av serveringsställena har låtit hela personalstyrkan genomgå utbildningen ”ansvarsfull alkoholhantering”, ett ställe anser inte att det är nödvändigt då de är en lunchrestaurang, och ytterligare någon hänvisar till sin långa erfarenhet som ett skäl till att inte gå utbildningen. En person säger att han inte blivit erbjuden utbildningen.

Ett av serveringsställena föreslog att det borde finnas en tidsbegränsning även för

stadigvarande tillstånd på t.ex. tre år, och att serveringsstället därefter får ansöka på nytt. På detta sätt skulle man med jämna mellanrum göra en grundlig (och för den delen självfinansierad) utredning, utöver den tillsyn man bedriver.

3 Slutsatser och revisionens synpunkter

Som vi konstaterade i avsnitt 2.2 kan tillståndsenhetens arbete inte endast kopplas till att upprätthålla efterlevnaden av de lagar och förordningar som reglerar dess verksamhetsområde, utan även till den politiska vilja som den kommunala handlingsplanen reflekterar. Att tillse att enhetens verksamhet fungerar, och att dess resurser är tillräckliga i förhållande till dess ansvar, är inte bara en nödvändighet, utan även något som ligger i Lunds kommuns intresse, då efterlevnaden av både lagrum och handlingsplan medför betydande samhällsekonomiska vinster i form av minskade skador (materiella och sociala) till följd av alkohol och tobak.

När det gäller hur tillståndsenhetens verksamhet är förankrad i den egna nämndsorganisationen är bilden en annan. I socialförvaltningens verksamhetsplan och budgetdokument för 2007 finns förvaltningens verksamhet beskriven både på ett övergripande sätt och på områdesnivå. Här nämns barn och unga, psykiskt funktionshindrade, personer med missbruksproblem, vuxna målgrupper med insatser från familjerätt, insatser för att motverka arbetslöshet och behov av ekonomiskt tillstånd, samt flyktingar.³³ Tillståndsenhetens verksamhet, och hur denna passar in i socialförvaltningens uppdrag i stort, nämns inte med ett ord. Det är därför svårt att utvärdera verksamheten gentemot tydligt förankrade mål och verksamhetsområden. Inte desto mindre har en intern verksamhetsplan tagits fram, vilken innehållsmässigt visar att tillståndsenheten har en god förståelse för sitt uppdrag. Mot bakgrund av ovan förda resonemang blir den interna verksamhetsplanen det enda dokument som verksamheten går att stämma av emot, då detta dokument är det enda som finns att tillgå som innehåller konkreta mål för verksamheten, bortsett från de tio år gamla alkoholpolitiska riktlinjerna.

I granskningens inledning ställdes frågan

”Har tillståndsenheten de resurser och rutiner/system som krävs för att nöjaktigt och rättssäkert handlägga serveringstillstånd, samt för att utöva tillsyn i tillfredsställande omfattning?”

Frågan kan besvaras på följande sätt. Tillståndsenheten har de rutiner och system som krävs för att kunna handlägga de ansökningar och utöva den tillsyn som dess uppdrag föranleder. För att förbättra sin verksamhet har tillståndsenheten vidtagit åtgärder i form av personer som gått in som extrastöd för att bringa ordning i akt- och dokumentationsregister, samt för att uppdatera informationen på hemsidan. Ett förbättrat

³³ Lunds Kommun, Socialförvaltningen, ”Verksamhetsplan och budget 2007”, SO 07/36.

registerstöd skulle dock utgöra ett ändamålsenligt och effektivt tillskott i handläggningsrutinerna, särskilt i de tillsynsärenden som enheten själv initierar p.g.a. en indikation om missförhållanden. Detta eftersom det skulle underlätta hanteringen och handläggningen av denna ärendekategori där tillståndsenheten är den efterforskande myndigheten, och sökanden kan tänkas underlåta att inkomma med begärd information.

När det gäller huruvida tillståndsenheten har de resurser som uppdraget kräver blir svaret ett annat. Precis som andra verksamheter som serverar det offentliga har tillståndsenheten att prioritera mellan kvalitativt djup, och snabb och korrekt service till de människor som tar enhetens tjänster i anspråk. I tillståndsenhetens fall står det klart att de utredningar som företas i vissa fall inte får ett kvalitativt djup som är tillräckligt för att enheten själv ska anse att de fullföljer sitt lagstadgade och politiska uppdrag.

När det gäller tillsynen av serveringstillstånd kan det faktum att tillståndsenheten endast besöker alla serveringsställen *minst* en gång, istället för två gånger vilket de alkoholpolitiska riktlinjerna stipulerar som huvudregel (men inte krav), tyda på att tillståndsenheten inte har de resurser till sitt förfogande som krävs för att på ett tillfredsställande sätt utöva sitt tillsynsuppdrag. Samtidigt skulle ovanstående även kunna belysa behovet av en revidering och en uppdatering av de alkoholpolitiska riktlinjerna. I dessa görs nämligen ingen åtskillnad mellan olika typer av serveringsställen. För en lunchrestaurang med liten alkoholomsättning kanske det räcker med ett besök per år för att tillsynsfrekvensen ska anses vara tillfredsställande, medan en nattklubb med kända problem kanske behöver tre besök. Detta är omständigheter som de nuvarande riktlinjerna inte tar hänsyn till.

När det gäller tillsynen av försäljning av öl klass II och tobak har vi redan konstaterat att enheten under 2007 riktat anmärkning mot nästan hälften av de försäljningsställen man utövat tillsyn över (se avsnitt 2.5), vilket innebär att detta är en sektor där återkommande och frekvent tillsyn är nödvändig och bör prioriteras. Samtidigt är det just denna del av verksamheten som, enligt både tillståndschef och restauranginspektör, är mest eftersatt. Under 2006 var telefonsamtal den enda tillsyn som enheten utövade för området öl klass II och tobak. Någon uppföljning av dessa telefonsamtal på plats har inte kunnat genomföras i önskad omfattning.

I tidigare avsnitt har det framgått att tillståndsenheten inte själv anser att man på ett tillfredsställande sätt kan fullfölja sitt uppdrag med den bemanning man har i nuläget. Det gäller främst tillsynen av folköl- och tobaksförsäljning och i än högre grad den tillsyn som avser försäljningsställen för endast tobak. I det senare fallet är försäljarnas bristande kännedom om bestämmelserna på området omfattande. För att komma till rätta med problemet skulle i princip en stor uppsökande insats behöva göras, där tillståndsenheten uppsöker varje enskilt försäljningsställe och informerar om anmälningsplikten och

bestämmelser i övrigt (t.ex. kravet på ett skriftligt egentillsynsprogram). Detta skulle sedan behöva följas upp ytterligare för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna på området.

Utöver detta anser tillståndsenheten att man inte i tillfredsställande grad kan pröva de ansökningar som inkommer, och inte heller följa upp de ärenden där tillståndsenheten själv identifierar indikationer på problematiska förhållanden. Allt detta trots att tillståndsenheten *ökat* sina tillsynsinsatser markant under det senaste året.

När det gäller bemanningen av enheten har granskningen visat att enheten aldrig i egentlig mening haft den personalstyrka som föreslogs i inledningsskedet, och som baserades på den förväntade arbetsbelastning som rådde då (vilken sedermera har ökat). För att komma tillrätta med detta behöver enheten förstärkning på handläggningssidan, inte minst beroende på att tillståndschefen har en rad andra arbetsuppgifter utöver ren handläggning, vilka inte kan nedprioriteras. Utöver detta kan man se behov av ett administrativt stöd. Om dessa behov skulle tillgodoses (d.v.s. att handläggartjänst och administrativ tjänst tillsätts) skulle det ligga i linje med den bemanning som förslogs redan 1995 (se avsnitt 2.8). Antalet restauranginspektörer kan behållas oförändrat, men deras tjänster kommer troligtvis att behöva anlitas i större utsträckning än tidigare om all den yttre tillsyn som tillståndsenheten har i sin uppdragsbeskrivning ska kunna genomföras. Detta gäller särskilt för den tillsyn som avser de försäljningsställen som säljer endast tobak, vilken i nuläget i princip är helt frånvarande.

Enheten har under ett flertal år genererat ett överskott gentemot budget. Detta har berott på både mer inkomster i form av ett ökat antal ansökningar, men även på att man inte haft anställd personal som kunnat använda avgifterna i denna självfinansierande verksamhet till handläggning och tillsyn. Därför har dessa delar av verksamheten blivit lidande. Ett vanligt fel i mätning av kommunal verksamhet är att endast anlägga ett ekonomiskt perspektiv på verksamheten och nöja sig med att verksamheten håller budget, eller i bästa fall genererar ett överskott. I detta fall beror överskottet emellertid på att verksamheten (som kostar pengar) inte kunnat utföras i önskad omfattning.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang skulle man kunna tänka sig en lösning som innebär att tillståndsenheten (som är en egen resultatenhet inom socialförvaltningen) använder det överskott som enheten har genererat för att säkerställa både prövning och tillsyn (både yttre och inre) på ett tillfredsställande sätt. Att en resultatenhet använder ett överskott sedan tidigare år för att utföra sitt uppdrag ligger i linje med de principer för överföring av budgetavvikelse som kommunkontorets ekonomiavdelning fastställt. I principdokumentet står bl.a. följande att läsa:

Positiv budgetavvikelse kan överföras som tilläggsanslag till det följande året eller redovisas som eget kapital...//...Redovisning som eget kapital innebär att nämnden har ett tillgodohavande att använda i framtiden.³⁴

Rent praktiskt skulle detta kunna ta sig uttryck i att man tillsätter de tjänster som socialförvaltningen redan 1995 ansåg behövdes för att verksamheten skulle kunna fungera tillfredsställande. Parallellt med att överskottet används bör en utvärdering snarast ske av hur avgifterna ska anpassas för att stämma överens med antalet ärenden, deras beskaffenhet och finansieringen av enhetens bemanning. Här kan man med fördel beakta andra närliggande kommuners avgifter på området. När detta är klart bör avgifterna anpassas för att säkerställa att tillståndsenheten på detta sätt inbringar de medel som behövs för att finansiera verksamheten, utan att det blir något glapp i finansieringen. I samband med detta upphör enhetens användande av tidigare års överskott. Om ingen tillsynsavgift tas ut för de ställen som endast säljer tobak bör tillsynen av denna verksamhet i framtiden bekostas via avgifterna från andra delar av verksamheten, vilket i praktiken innebär att de nya avgiftsnivåerna inte endast ska bära sin egen kostnadsandel. I kostnaden bör även ett ökat registerstöd i handlägningsprocessen medräknas.

3.1 Övriga synpunkter

I samband med vårt resonemang kring tillståndsenhetens budget bör en sak avslutningsvis påpekas som kanske inte ligger särskilt nära revisionsfrågan, men som dock ligger nära det revisionella uppdraget i stort. I budgetutfallet för innevarande 2007 finns en post som heter ”bidrag till kvinnor i kris”, vilken uppgår till 400.000 kronor och är påförd enheten som en nettokostnad för 2007. Vid efterforskningar med både tillståndschef och socialförvaltningens controller visar det sig att detta är medel som ”mellanlandat” på tillståndsenhetens konto för vidare transfereringar ut i socialförvaltningens verksamhet. Vi finner det olämpligt att verksamhetsfrämmande budgetposter på detta sätt förs in i befintlig verksamhet.

³⁴ Lunds kommun, Ekonomikontoret, ”Principer för överföring av budgetavvikelser”, 2003-08-19.