

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Socialnämndens alkoholhandläggning

Mora kommun

Oktober 2009

Författare

Ove Axelsson

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund och revisionsfråga	3
1.2	Metod.....	3
2	Organisation	3
2.1	Organisation	3
3	Styrande dokument	4
3.1	”Riktlinjer i Mora kommun för tillståndsgivning enligt alkohollagen”	4
3.2	Delegationsordning.....	4
3.3	Ansöknings- resp tillsynsavgifter	5
4	Arbetsformer	5
4.1	Information om gällande regler	5
4.2	Ett ärendes gång	5
4.2.1	Antal tillståndsärenden och tillsynsbesök.....	6
4.3	Utbildning.....	7
4.4	Referensgrupp.....	7
5	Domstolsutslag och JO-prövningar.....	8
5.1	Utfall av rättsliga prövningar.....	8
6	Avslutning	8
6.1	Revisionell bedömning	8

1 Inledning

1.1 Bakgrund och revisionsfråga.

I alkohollagen (1994:1738) finns bestämmelser kring alkoholserving. Alkohollagen reglerar hur, när och under vilka former alkohol får serveras. Kommunerna har ett ansvar att besluta i ärenden rörande serveringstillstånd. Kommunen har också ett tillsynsansvar för servering av alkoholdrycker inom kommunen. I tillsynsarbetet ingår att kontrollera om servering sker i enlighet med lämnat tillstånd och att verksamheten bedrivs i enlighet med alkohollagens bestämmelser.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över kommunernas handläggning enligt alkohollagen. Därutöver har Länsstyrelsen också en stödjande roll gentemot socialnämnden och dess handläggare. Det nationella tillsynsansvaret över alkohollagstiftningen har Folkhälsoinstitutet.

Tillståndsgivningen är myndighetsutövning vilket innebär att förvaltningslagens regler gäller.

Den revisionsfråga som ska besvaras är om socialnämnden har en ändamålsenlig organisation och ett ändamålsenligt arbetssätt för tillståndsgivning enligt alkohollagen.

1.2 Metod

I granskningsarbetet har förekomst av styrdokument granskats. Befintliga dokument har analyserats utifrån alkohollagens bestämmelser. Vidare har nämndens handläggare i alkoholärenden intervjuats.

2 Organisation

2.1 Organisation

Av reglemente för socialnämnden (KF 2007-02-19, § 8, reviderat 2008-04-28, § 18) framgår att nämnden ansvar för serveringstillstånd med stöd av alkohollagen samt utövar tillsyn av serveringsställen i kommunen.

Inom förvaltningen finns en heltidsanställd alkoholhandläggare som organisatoriskt hör till vuxenheten inom individ- och familjeomsorgen (IFO). Handläggaren har genomgått

utbildningar som riktar sig direkt till alkoholhandläggare. Utbildningarna har handlat om tillståndshandläggning, tillsyn samt ekonomihantering inom restaurangbranschen.

I syfte att stödja handläggaren i dennes arbete har avtal om handledning tecknats med ett konsultföretag med god kompetens inom alkohollagstiftningen. Konsultföretaget har vid några tillfällen fungerat som kommunens ombud i ärenden som överklagats till förvaltningsdomstol.

Eftersom handläggaren är den ende inom organisationen som har tillräcklig kunskap om alkohollagens regler skulle nämnden vid eventuellt längre förfall för denne behöva anlita extern kompetens (annan kommun eller konsult).

I sammanhanget kan påpekas att Mora kommun enligt samarbetsavtal bistår andra kommuner med såväl utredningar som tillsyner.

3 Styrande dokument

3.1 ”Riktlinjer i Mora kommun för tillståndsgivning enligt alkohollagen”

Kommunfullmäktige antog 2005-02-21, § 5, riktlinjer för tillståndsgivning enligt alkohollagen. I riktlinjerna, som förutom att reglera servering, även omfattar detaljhandelns försäljning av folköl, ges förutsättningarna för att serveringstillstånd ska erhållas. I riktlinjerna definieras på ett tydligt sätt vilka krav som ställs på personlig lämplighet, lokaler m.m. Vidare framgår vilka olika typer av tillstånd som finns, serveringstider, tillsyn m.m.

Kommentarer

Riktlinjerna är ändamålsenliga. De är tydligt skrivna och innehåller, förutom själva riktlinjerna, också skrivningar som förtydligar och förklarar de olika delarna inom tillståndsgivningen. Det kan konstateras att socialnämnden 2008-11-12, § 132, fattade beslut som kompletterar riktlinjerna. Enligt vår bedömning borde detta beslut ha fattats av fullmäktige.

Riktlinjerna kommer att revideras i samband med att en ny alkohollagstiftning träder i kraft. Den nya lagen förväntas börja gälla tidigast år 2010.

3.2 Delegationsordning

Socialnämnden har delegerat beslutanderätten i vissa ärenden rörande tillståndsgivning. De ärenden som delegerats till alkoholhandläggaren rör i huvudsak tidsbegränsade till-

stånd. Till ordföranden har delegerats rätt att fatta beslut om tillfälligt och stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten om beslut av nämnden inte kan avvaktas.

Kommentarer

Delegationsordningen bedöms vara ändamålsenlig. Den kompletterades i juni 2009 så till vida att nämndens ordförande också får fatta beslut rörande *stadigvarande* serveringstillstånd i de fall som nämndens beslut inte kan avvaktas.

Vi noterar att fattade beslut anmälts till nämnden i god ordning.

3.3 Ansöknings- resp tillsynsavgifter

Fullmäktige har fastställt såväl ansökningsavgift som tillsynsavgift. Av alkohollagen framgår att kommunens kostnader för tillståndsverksamheten ska bäras av tillståndsinnehavarna. I enlighet med detta har avgifterna satts på en nivå som innebär att kommunen bedömer att verksamheten finansieras av avgifterna.

Kommentarer

Avgifterna bedöms ligga på en nivå som är förenlig med alkohollagens intentioner. Ansökningsavgifterna ska betalas innan utredning av ansökan påbörjas. Avgifterna varierar beroende på vilken typ av tillstånd som söks. Avgifterna, som avser sju olika typer av tillstånd, sträcker sig från som lägst 1 000 kr (tillfälliga tillstånd till slutna sällskap) till som högst 10 600 kr (nytt permanent tillstånd).

Tillsynsavgifterna baseras på serveringsställets årliga omsättning och ligger inom intervallet 1 400 kr – 11 000 kr.

4 Arbetsformer

4.1 Information om gällande regler

På kommunens webb-plats ligger, under rubriken ”Näringsliv och jobb”, dokument som på ett tydligt sätt vägleder och informerar den som har för avsikt att söka serveringstillstånd. Dokumenten och informationen indelas i tre olika områden; blanketter, utbildning och avgifter. Informationen på webb-platsen ger, tillsammans med de blanketter som också finns där, de förutsättningar som behövs för att vägleda och underlätta ansökningsförfarandet.

4.2 Ett ärendes gång

Arbetsgången i ett tillståndsärende kan beskrivas enligt följande:

1. Inkommen ansökan diarieförs.
2. När ansökningsavgiften finns på kommunens konto påbörjas utredningen.
3. Ärendet läggs upp i ärendehanteringsprogrammet Alk-T¹.
4. Sökanden får ett meddelande om att ansökan mottagits och beräknad handläggningstid samt ärendets diarienummer. Om kompletteringar krävs så begärs dessa också in.
5. Remiss skickas till polis, räddningstjänst, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Skatteverket samt Kronofogdemyndigheten.
6. Den sökandes vandel och lämplighet prövas.
7. KommunikERING med sökanden sker för den händelse förslag till beslut går den sökande emot.
8. Utredningen föreläggs socialnämnden för beslut.
9. Socialnämnden fattar beslut i ärendet. Om ärendet går sökanden emot bifogas besvärshänvisning.
10. Tillståndsbeslut utfärdas och delges sökanden, Folkhälsoinstitutet, länsstyrelsen, polismyndigheten, kronofogdemyndigheten och Systembolaget.

Det är vanligt att sökanden, innan formell ansökan lämnas in, tar muntlig kontakt med alkoholhandläggaren för att förhöra sig om regelverket kring den planerade ansökan.

4.2.1 Antal tillståndsärenden och tillsynsbesök

Vid tidpunkten för denna rapportens upprättande finns 19 permanenta tillstånd att servera alkohol. Därutöver har under året (till och med 2009-08-30) 11 tillfälliga tillstånd beviljats.

Under år 2008 inkom och behandlades totalt 23 ansökningar om tillstånd att servera alkohol. Dessa fördelades enligt följande: permanenta tillstånd (7 st), tillfälliga tillstånd till allmänheten (8 st) samt slutna sällskap (8 st). Socialnämnden avslag en av ansökningarna om permanent tillstånd att servera alkohol.

Tillsynsarbetet bedrivs utifrån en upprättad tillsynsplan. Därutöver kan tillsynsbesök ske på förekommen anledning. Alkoholhandläggaren genomförde ett femtiotal tillsynsbesök under 2008. Flertalet av dessa genomfördes tillsammans med andra tillsynsmyndigheter.

¹ Alk-T är ett IT-baserat dokumenthanteringsprogram som är särskilt anpassat för alkoholhandläggning. I Alk-T dokumenteras all handläggning och all kommunikering i ärendet, såväl skriftliga som muntliga.

4.3 Utbildning

För att kunna få serveringstillstånd krävs kunskap i alkohollagens bestämmelser. Utbildningskraven på en tillståndsinnehavare framgår av informationen på kommunens webbplats och uttrycks enligt följande:

”För att komma ifråga för serveringstillstånd krävs enligt alkohollagen bl a att kunskap i alkohollagstiftningen finns hos personer med betydande inflytande som är aktiva i serveringsrörelsen. Statens folkhälsoinstitut har i Måldokument för Restauratörsutbildning m m angett en norm för hur en relevant utbildning bör vara beskaffad avseende bl a innehåll och omfattning. Vid stadigvarande tillstånd till servering till allmänheten får kunskapskravet anses uppfyllt om sökanden kan visa att han/hon tillgodogjort sig kunskaper motsvarande de som en utbildning enligt normen i måldokumentet ger.

Mora kommun kräver av sökanden av stadigvarande tillstånd och tillfälliga tillstånd till allmänheten att denne har skaffat sig erforderliga kunskaper i alkohollagstiftningen genom utbildning i enlighet med Statens Folkhälsoinstituts måldokument. Tentering är ett alternativ för sökande som har branscherfarenhet, men inte kan uppvisa någon skriftlig dokumentation av sina kunskaper i alkohollagen.

Vid servering till slutna sällskap kan kunskapskraven i vissa fall var något lägre ställda. Grundläggande kunskaper i alkohollagstiftningen måste dock alltid finnas för att serveringstillstånd skall kunna beviljas.”

Mora kommun anordnar tillsammans med Länsstyrelsen Dalarna utbildningar i ansvarsfull alkoholserving. Utbildningen sträcker sig över två dagar och syftar till att minska krogrelaterat våld, minska överserving samt motverka risken för servering till underåriga. Utbildningen riktar sig till krögare, restauranganställda och ordningsvakter.

4.4 Referensgrupp

I syfte att skapa en dialog mellan socialnämnden och krögarna har en referensgrupp inrättats. Gruppen består av representanter för tillståndshavarna, ordningsvakter, polisen och socialnämnden (alkoholhandläggaren). Gruppen är allsidigt tillsatt med representanter för olika typer av krogar. Vid behov bjuds företrädare för olika myndighetsområden in för information. Det kan röra sig om skattefrågor, miljö- och hälsoskyddsrelaterade frågor eller liknande. Gruppen träffas 2-4 gånger per år. Minnesanteckningar har förts vid vissa av träffarna, dock saknas rutin för dokumentation av träffarna samt till vem/vilka anteckningarna ska skickas.

5 Domstolsutslag och JO-prövningar

5.1 Utfall av rättsliga prövningar

Under åren 2007-2009 har efter överklagan av nämndens beslut fyra ärenden behandlats av Länsrätten. Två av målen avsåg återkallande av tillstånd att servera alkohol, ett avsåg en varning enligt alkohollagen och ett avsåg avslag på inlämnad ansökan. I samtliga fall avslag domstolen överklagningarna.

Nämndens handläggning har också vid ett tillfälle (2008) varit föremål för granskning av justitieombudsmannen (JO). Anmälan avsåg nämndens handläggning av ett ärende om serveringstillstånd. JO såg efter utredning ingen anledning att gå vidare i ärendet och avslutade ärendet utan vidare åtgärd.

6 Avslutning

6.1 Revisionell bedömning

Den revisionsfråga som ska besvaras är om Mora kommun har en ändamålsenlig organisation och ett ändamålsenligt arbetssätt för tillståndsgivning enligt alkohollagen.

Vår bedömning är att nämndens handläggning av serveringsärenden sker på ett ändamålsenligt sätt utifrån dels av fullmäktige beslutade riktlinjer, dels alkohollagens bestämmelser.

Nämnden har en organisation som är ändamålsenlig. Vi noterar dock en viss sårbarhet då ersättare för handläggande tjänsteman inte finns inom den egna organisationen. Vid förfall för denne behöver tjänster köpas externt (annan kommun eller konsultfirma).

Nämnden har tagit fram ett antal informativa dokument kring serveringstillstånd. Dessa dokument finns tillsammans med nödvändiga blanketter tillgängliga på kommunens webbplats.