



Malmö stad
Revisionskontoret

GRANSKNINGSRAPPORT

Tillståndsenheten i Malmö stad

Projektledare: Richard Magnusson

Beslutad av revisorskollegiet 2011-10-19

1	SAMMANFATTNING	3
2	SLUTSATSER	4
3	PROJEKTBEKRIJVNING M.M.	6
3.1	Bakgrund	6
3.2	Syfte och frågor	6
3.3	Metod och avgränsning	7
3.4	Resurser	7
4	OM HANDLÄGGNING OCH TILLSYN	8
4.1.1	Ny alkohollag	9
5	GRANSKNING	9
5.1	Malmös mål för försäljning och servering av alkohol resp. tobak	9
5.2	Statens tillsyn av Tillståndsenheten 2011	10
5.2.1	Länsstyrelsen	10
5.2.2	Arbetsmiljöverket	10
5.3	Handläggning av ärenden	10
5.3.1	Finansiering av verksamheten	10
5.3.2	Tillsynsplan och antal genomförda besök	11
5.3.3	Handläggning och prövning	12
5.3.4	Dokumentation	12
5.3.5	Handläggningstider	13
5.3.6	Överklagade ärenden	14
5.3.7	Information/utbildning	14
5.3.8	Kundernas uppfattning om Tillståndsenheten	14
5.3.9	Hot och våld	15
5.3.10	Mutor/bestickning och jäv	15
5.3.11	Revisionskontorets kommentar	16
5.4	Tillsyn av serveringstillstånd	17
5.4.1	Inre tillsyn	17
5.4.2	Urval av tillsynsobjekt för yttre tillsyn	18
5.4.3	Tillsynsrapporter och ALK-T	19
5.4.4	Samarbete med andra myndigheter m.fl.	20
5.4.5	Sanktioner	21
5.4.6	Revisionskontorets kommentar	21
5.5	Tillsyn av folköls- och tobaksförsäljning	22
5.5.1	Samordning vid Tillståndsenheten	23
5.5.2	Stadsdelarnas tillsyn	23
5.5.3	Provköp och kontrollköp	24
5.5.4	Samarbete med andra myndigheter m.fl.	25
5.5.5	Sanktioner	25
5.5.6	Revisionskontorets kommentar	26
6	KÄLLOR	27

1 Sammanfattning

Denna granskning utfördes perioden maj-september 2011 och avser Malmö stads tillsyn av serveringstillstånd för alkohol samt försäljning av folköl och tobak.

Den svenska alkohol- och tobakspolitiken syftar till att främja folkhälsan genom att minska alkoholens och tobakens medicinska och sociala skadeverkningar. I Malmö stads alkohol- och drogpolitiska program framgår:

- Varje restaurang eller nattklubb med serveringstillstånd ska få minst ett tillsynsbesök per år.
- 200 personer per år ska erbjudas plats på utbildningen i ansvarsfull alkoholhantering för restaurangpersonal och krögare.

I Malmö är Sociala resursnämndens myndighetsutskott ansvarigt för prövning och tillsyn. Tillståndsenheten, som består av enhetschef, sex utredningssekreterare och två assistenter, prövar ansökningar om alkoholserveringstillstånd, bedriver tillsyn över restauranger med serveringstillstånd och handlägger åtgärdsärenden enligt alkohollagen. Det finns sju arvoderade restauranginspektörer. Tillståndsenheten samordnar också stadsdelarnas tillsynsansvar över tobaks-, folköls-, och nikotinläkemedelsförsäljning och handlägger åtgärdsärenden avseende detaljhandeln utifrån alkohollagen och tobakslagen.

Vid ingången av 2011 fanns 367 stadigvarande serveringstillstånd i Malmö. Antalet försäljningsställen av folköl och tobak var 379.

Efter tillsynsbesök hos Tillståndsenheten i april 2011 drog länsstyrelsen slutsatsen att ”handläggningen av serveringsärenden håller hög kvalitet och sker efter en väl inarbetad struktur med gedigna utredningar och välgrundade beslut... Länsstyrelsen ser positivt på tillsynens totala omfattning och inte minst den metodutveckling som skett avseende tobak och folköl som utvecklats till en nationell förebild. Tillståndsenheten samverkar brett med andra myndigheter inom området”.

Revisionskontorets slutsats är att Tillståndsenhetens verksamhet i huvudsak utförs på ett ändamålsenligt sätt. När det gäller Malmö stads och Sociala resursnämndens mål som har betydelse för Tillståndsenhetens verksamhet bedömer revisionskontoret att de delvis är uppfyllda. Målet om utbildning för restaurangpersonal och krögare är uppfyllt, baserat på antal deltagare hittills och prognosen för helåret. Målet om effektiv tillsyn är delvis uppfyllt. Exempelvis är utredningarna som ligger till grund för prövning av ansökningar gedigna och väl dokumenterade, och handläggningstiderna för ansökningar om stadigvarande serveringstillstånd håller sig generellt sett väl inom de gränser alkohollagen anger. Nedan följer revisionskontorets slutsatser kring ett antal faktorer som sannolikt har betydelse för måluppfyllelsen/tillsynens effektivitet.

2 Slutsatser

- **Prövning**

Det framgick vid länsstyrelsens aktgranskning inte av alla utredningar att serveringsstället besökts. Det bör framgå när besök gjorts och vem man haft dialog med.

- **Tillsynsplanen och antal genomförda tillsynsbesök**

Revisionskontoret gjorde sökningar i listor ur dokumentationssystemet ALK-T och konstaterade en avvikelse i antal tillsynsbesök jämfört med det antal som Tillståndsenheten rapporterade i verksamhetsberättelsen 2010. Revisionskontoret gjorde också sökningar på restauranger som inte fått några tillsynsbesök 2009 och 2010. Det fanns en rad restauranger som borde ha fått åtminstone ett besök. Enligt uppgift ingick i dessa inga s.k. högriskrestauranger. Under 2011 t.o.m. 14 september hade 69 restauranger inte fått något tillsynsbesök. Enligt enhetschefen ska en extra insats göras för att dessa ska få minst ett tillsynsbesök under 2011. Det är viktigt att det rapporterade antalet tillsynsbesök är rätt och att restauranger får de tillsynsbesök som behövs och som de betalar avgift för.

Av tillsynsplanen framgår inte några uppgifter om tillsyn av tillfälliga serveringstillstånd. Under 2010 beslutades om 65 sådana, varav två ansökningar avslogs. Verksamhetsberättelsen innehåller uppgifter om beslut om tillfälliga serveringstillstånd, men inga uppgifter om antal tillsynsbesök för dessa. Tillsynsplanen bör kompletteras.

- **Inre tillsyn**

I denna ingår bl.a. att hantera underrättelser från polismyndigheten m.fl., att hämta information om skatteskulder och att analysera de årliga restaurangrapporterna. Det har enligt uppgift vid intervjuer till följd av bl.a. sjukdom och föräldraledigheter inte utförts så mycket inre tillsyn som är önskvärt. Med tanke på att ca 4/5 av alla återkallade tillstånd bygger på s.k. inre tillsyn är det av vikt att den utförs i tillräcklig omfattning.

- **Urval av restauranger m.m. för yttre tillsyn**

De arvoderade restauranginspektörerna som intervjuats har haft synpunkter på hur urvalet görs. Detta bör Tillståndsenheten lösa tillsammans med inspektörerna.

- **Tillsynsrapporter och dokumentationssystemet ALK-T**

Flera intervjuade menade att det är vanligt att restauranginspektörerna skriver knapphändigt i tillsynsrapportens noteringsruta, t.ex. om iakttagelser vid s.k. tillsynsorder. Det bör utredas hur rapporterna skrivs, så att inte oklarheter råder om vad som observerats vid tillsyn. Det tycks också finnas behov av mer kommunikation mellan inspektörerna och Tillståndsenheten.

Den bärbara datorn som tillsynsrapporterna upprättas i är inte kopplad till dokumentationssystemet ALK-T:s register, vilket bl.a. innebär att inspektörerna får skriva in vissa uppgifter manuellt. De saknar vidare information om t.ex. ett serveringsställes godkända serveringsyta. Det finns enligt uppgift från Tillståndsenheten en modul som skulle kunna användas för att koppla den bärbara datorn, eller en handhållen dator, till ALK-T. Det finns här möjligheter till ökad effektivitet som Tillståndsenheten skulle kunna ta tillvara tillsammans med inspektörerna.

- Effektiv tillsyn i samverkan med polis m.fl.

Den samordnade tillsynen framhålls som central för effektiviteten. Målet 2010 var 36 sådana tillsynsbesök. Utfallet var fem. Att målen inte uppnåddes 2010 beror enligt Tillståndsenheten på sjukdom och hög personalomsättning samt hög arbetsbelastning hos polisen och skatteverket. Utöver den ovan redovisade tillsynen har polisen under 2010 i egen regi genomfört 56 tillsynsbesök som rapporterats till Tillståndsenheten. Under januari-augusti 2011 har 14 tillsynsbesök gjorts med polisen och skatteverket; målet är 20 besök.

- Stadsdelarnas tillsyn av butiker som säljer folköl och tobak

De senaste åren har antalet tillsynsbesök varierat kraftigt. Revisionskontoret har frågat de fem stadsdelar som 2010 hade lägst andel tillsynsbesök om anledningen till den låga andelen. I flera fall uppgavs orsaken vara byte av tillsynsansvarig personal, i ett fall att tillsynsplan inte upprättats och i ett fall att tiden inte räckte till. Flertalet av de tillfrågade uppgav att de 2011 gjort väsentligt fler besök. Fyra uppgav att alla butiker kommer att få minst ett besök, d.v.s. andelen kommer att vara minst 100 %.

Tillståndsenhetens tillsynssamordnare av folköls- och tobaksförsäljning sammankallar stadsdelarnas tillsynspersonal till möten flera gånger per år för samordning och utbildning. Fyra av stadsdelarna deltog en eller ingen gång av de sex mötena 2010. Tillståndsenheten menar vidare att det är viktigt att stadsdelarnas tillsynspersonal är delaktiga i SSP¹-arbetet, då det där finns kunskap om problem relaterade till folköls- och tobaksförsäljning. Vissa av de tillsynsansvariga uppges vara aktiva med att lämna uppgifter från SSP till Tillståndsenheten. I de fall tillsynsansvariga inte är delaktiga i SSP riskerar kunskapen om problem relaterade till folköls- och tobaksförsäljning att stanna i SSP.

Stadsdelarna bör se till att alla butiker får minst ett tillsynsbesök per år och att de tillsynsansvariga har den information och kunskap som behövs för att utföra tillsynen på ett effektivt sätt.

- Rutiner för hantering av hot m.m.

Arbetsmiljöverket distrikt Malmö besökte i maj 2011 Tillståndsenheten inom ramen för den nationella tillsynsinsatsen "Hot och våld vid myndighetsutövning 2011-2013". Tillståndsenheten ska enligt inspektionsmeddelandet bl.a. undersöka och skriftligen bedöma risker för hot och våld i verksamheten samt i skriftlig handlingsplan dokumentera åtgärder för att förebygga riskerna. Tillståndsenheten har sedan tidigare skriftliga säkerhetsrutiner, men de behöver kompletteras på ett antal punkter, bl.a. beträffande trygghet och säkerhet efter avslutat tillsynsbesök.

- Ekonomiskt resultat

Tillståndsenhetens verksamhet finansieras till 100 % med avgifter som beslutas av Malmö kommunfullmäktige vart femte år. Nästa beslut kommer 2012. Det ekonomiska resultatet för 2010 var ett överskott på 221 tkr, beroende på att Tillståndsenheten inte varit fullt bemannad p.g.a. sjukdom och föräldraledighet. Överskottet överfördes till

¹ Skola-socialtjänst-polis.

2011. Tillsammans med överskott för 2008 och 2009 har ca 996 tkr balanserats i Sociala resursförvaltningens balansräkning. Överskotten är avsedda att täcka kommande pris- och löneökningar, samt det underskott som förväntas till följd av flytt till nya lokaler under 2011. Tillståndsenheten och Sociala resursnämnden bör bevaka att överskottet inte växer ytterligare.

3 Projektbeskrivning m.m.

3.1 Bakgrund

Inom Sociala resursnämndens ansvarsområde finns Tillståndsenheten som svarar för prövning av serveringstillstånd samt tillsyn. Tillståndsenhetens verksamhet syftar till:

- att skapa goda restaurang- och boendemiljöer för stadens medborgare
- att främja bra förutsättningar för restaurangägarna att konkurrera på lika villkor
- att få försäljningsställen av tobak och folköl att inte sälja till ungdomar under 18 år.

Verksamheten är avgiftsfinansierad och ”kunderna” saknar alternativ. Risken finns att en felaktig hantering leder till dåligt företagsklimat och/eller ökade alkohol- och tobaksskador. Enligt KAF (Kommunala alkoholhandläggares förening) har hot förekommit hos kommunernas alkoholhandläggare.

3.2 Syfte och frågor

Syftet är att granska Malmö stads tillståndsenhets verksamhet och rutiner. Frågor:

Prövning:

- Sker handläggningen av serveringstillstånd enligt gällande lagar och riktlinjer?
- Finns egenkontroll/intern kontrollplan?

Tillsyn:

- Finns aktuella tillsynsplaner för alla områden?
- Hur gör Tillståndsenheten urval av restauranger m.m. för yttre tillsyn?
- Är tillsynssystemet ändamålsenligt?

Samarbete med andra myndigheter m.fl.:

- Hur sker samarbete med polismyndigheten, skatteverket m.fl. myndigheter?
- Hur samordnas stadsdelarnas tillsyn över butikernas folköls- och tobaksförsäljning?

Sanktioner:

- Vilka sanktioner finns att tillgå? Hur vanligt är det att sanktioner används?

Hantering av mutor, hot etc:

- Finns rutiner för hantering av jäv, mutor och bestickning respektive hot?

Övrigt:

- Hur ser det ekonomiska resultatet ut?
- Har nämnden genomfört någon uppföljning/utvärdering av hur kunderna uppfattar tjänsterna?

3.3 Metod och avgränsning

Granskningen genomförs genom intervjuer med tjänstemän, och genom studier av insamlade dokument från granskade nämnder och från kommunexterna källor.

3.4 Resurser

Revisorskollegiets styrgrupp (SDF III): Sten Dahlvid, Anneli Bojesson, Göran Hellberg, Åsa Otterström, Berit Sjövall

Projektledare från revisionskontoret: Richard Magnusson

Kvalitetsgranskare: Lennart Håkansson

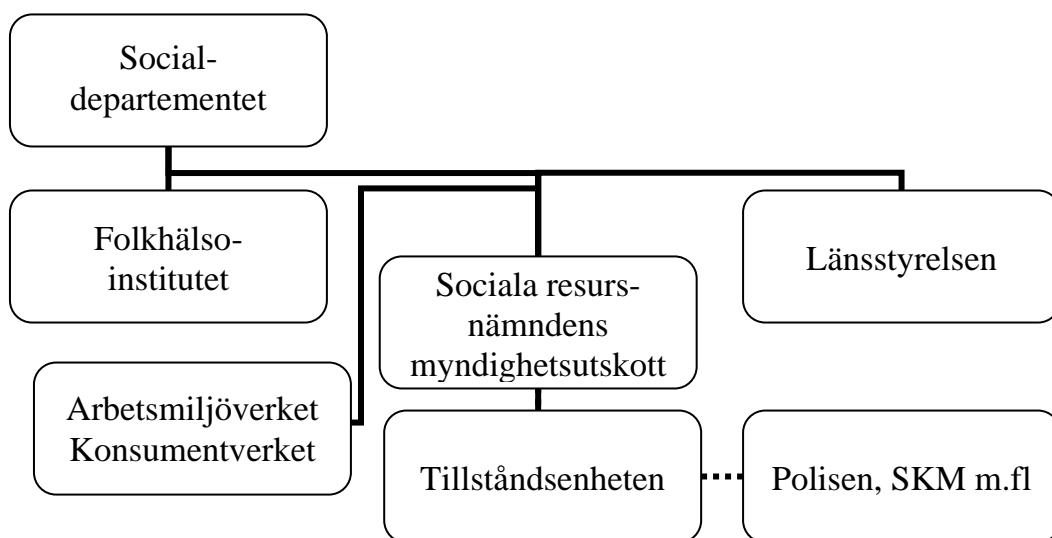
Sakkunnig revisor har prövat sitt oberoende i enlighet med SKYREV:s rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

4 Om handläggning och tillsyn

Den svenska alkohol- och tobakspolitiken syftar till att främja folkhälsan genom att minska alkoholens och tobakens medicinska och sociala skadeverkningar.

Statens Folkhälsoinstitut (FHI) utövar på nationell nivå tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och tobakslagen, och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagarna. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över lokaler m.m., och Konsumentverket över marknadsföring av alkohol och tobak. Länsstyrelsen utövar tillsyn i länet. Den lokala tillsynen utövas av kommunen och av polismyndigheten m.fl.

Figur 1 Tillsynen över alkohol och tobak



Källa: egen

I Malmö är Sociala resursnämndens myndighetsutskott ansvarigt för prövning och tillsyn. Tillståndsenheten, som består av enhetschef, sex utredningssekreterare och två assistenter, prövar ansökningar om alkoholserveringstillstånd, bedriver tillsyn över restauranger med serveringstillstånd och handlägger åtgärdsärenden enligt alkohollagen. Det finns sju arvoderade restauranginspektörer. Tillståndsenheten samordnar också stadsdelarnas tillsynsansvar över tobaks-, folköls-, och nikotinläkemedelsförsäljning och handlägger åtgärdsärenden avseende detaljhandeln utifrån alkohollagen och tobakslagen.

Vid ingången av 2011 fanns 367 stadigvarande serveringstillstånd i Malmö. Antalet försäljningsställen av folköl och tobak var 379.

Enligt delegationsordningen beslutar myndighetsutskottet om att bevilja, avslå resp. återkalla stadigvarande serveringstillstånd, om varning, om inskränkning i serveringstid samt om utökning av serveringstid mellan 03.00 och 05.00. Övriga beslut fattas på delegation av enhetschef eller utredningssekreterare.

Om brister konstaterats kan myndighetsutskottet alternativt enhetschefen (erinran) besluta om sanktioner:

- erinran om alkohollagens bestämmelser – vid lindrigare brister
- varning – vid allvarliga brister som inte bör föranleda återkallelse
- återkallelse – vid mycket allvarliga brister, eller efter en eller flera varningar
- andra typer av sanktioner i samband med försäljning av folköl och tobak.

Tillsynsverksamheten finansieras med olika typer av avgifter beslutade av Malmö kommunfullmäktige.

4.1.1 Ny alkohollag

En ny alkohollag trädde i kraft 1 januari 2011. Några av förändringarna i den nya alkohollagen för servering av alkohol på restaurang med serveringstillstånd är:

- kunskapsprov för den som söker serveringstillstånd
- moderniserade krav avseende köksutrustning, matutbud och lokal.
- en ny typ av påföljd – erinran – som tillsammans med varning ska vara förstahandsvalet vid överträdelser av alkohollagen.
- åldersgräns på 20 år för serveringsansvariga.
- krav på kommunala riktlinjer och tillsynsplaner.

5 Granskning

5.1 Malmös mål för försäljning och servering av alkohol resp. tobak

Mål för prövning och tillsyn på alkohol- och tobaksområdet i Malmö stad finns på flera nivåer. I kommunens alkohol- och drogpolitiska program "Handlingsplan för det tobaks-, alkohol- och drogförebyggande arbetet i Malmö 2008 – 2010" framgår:

- Varje restaurang eller nattklubb med serveringstillstånd ska få minst ett tillsynsbesök per år.
- 200 personer per år ska erbjudas plats på utbildningen i ansvarsfull alkoholhantering för restaurangpersonal och krögare.

Under Malmö kommunfullmäktiges inriktningsmål "Malmöborna ska känna sig trygga i sin stad" har Sociala resursnämnden för 2011 fastställt målet "Våld och skador i offentlig miljö ska minska". Åtgärder för att uppfylla målet:

- All restaurangpersonal ska erbjudas utbildning i ansvarsfull alkoholservice.
- Samverkan ska ske mellan Malmö stad, polismyndigheten och restaurangbranschen.
- Malmö stad ska tillsammans med polismyndigheten bedriva en effektiv tillsyn på stadens restauranger.

5.2 Statens tillsyn av Tillståndsenheten 2011

5.2.1 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen i Skåne utövar enligt alkohollagen och tobakslagen tillsyn i länet. I april 2011 besökte de Tillståndsenheten. Av bedömningen framgår bl.a. (citrat):

- Länsstyrelsen i Skåne län finner efter genomförd tillsyn att... handläggningen av serveringsärenden håller hög kvalitet och sker efter en väl inarbetad struktur med gedigna utredningar och välgrundade beslut... Länsstyrelsen ser positivt på tillsynens totala omfattning och inte minst den metodutveckling som skett avseende tobak och folköl som utvecklats till en nationell förebild. Tillståndsenheten samverkar brett med andra myndigheter inom området.

5.2.2 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket distrikt Malmö besökte i maj 2011 Tillståndsenheten inom ramen för den nationella tillsynsinsatsen "Hot och våld vid myndighetsutövning 2011-2013". Av inspektionsmeddelandet framgår bl.a. att Tillståndsenheten skall:

- undersöka och skriftligen bedöma risker för hot och våld i verksamheten.
- i skriftlig handlingsplan dokumentera åtgärder för att förebygga riskerna.
- se till att arbetstagare och skyddsombud får möjlighet att medverka i föregående punkter, samt att de får kunskaper om riskerna och hur de bör hanteras.
- se till att skriftliga rutiner finns för riskerna, för hjälp och stöd om hot eller våld inträffar, samt för rättegång med anledning av hot och våld.

Arbetsmiljöverket ska informeras om åtgärderna senast 1 december.

5.3 Handläggning av ärenden

5.3.1 Finansiering av verksamheten

Tillståndsenhetens verksamhet finansieras till 100 % med avgifter som beslutas av Malmö kommunfullmäktige vart femte år. Nästa beslut kommer 2012.

Det ekonomiska resultatet för 2010 var ett överskott på 221 tkr, beroende på att Tillståndsenheten inte varit fullt bemannad p.g.a. sjukdom och föräldraledighet. Överskottet överfördes till 2011. Tillsammans med överskott för 2008 och 2009 har ca 996 tkr balanserats i Sociala resursförvaltningens balansräkning. Överskotten är avsedda att täcka kommande pris- och löneökningar, samt det underskott som förväntas till följd av flytt till nya lokaler under 2011.

Malmö kommunfullmäktige antog nya taxor för serveringstillstånd 2007. Avgifterna består av flera delar:

- ansökningsavgifter, t.ex. 8 tkr för ett stadigvarande serveringstillstånd
- tillsynsavgifter, som består av fast årlig avgift på 3,5 tkr och en rörlig avgift på 1,5 – 22 tkr som baseras på omsättningen av alkoholdrycker.
- tilläggsavgift på 1-6 tkr för restauranger som har öppet efter kl 01.00

Årlig tillsynsavgift på 1,5-2 tkr tas ut även för tillsyn av folköls- och tobaksförsäljning. Avgiften inkluderar tillsynsbesök i butik, utredningsarbete, samordning av tillsynsarbete och dekalering m.m.

5.3.2 Tillsynsplan och antal genomförda besök

Tillståndsenheten har en skriftlig tillsynsplan 2011 som omfattar tillsyn av stadigvarande serveringstillstånd samt försäljning av folköl och tobak. Om den yttre restaurangtillsynen framgår:

- rutintillsyn: 500 besök med fokus på ordning, nykterhet och åldersgräns. Genomförs huvudsakligen av restauranginspektörerna på uppdrag av Tillståndsenheten.
- riktad och uppföljande tillsyn: 100 besök som genomförs huvudsakligen av tillståndsenhetens utredningssekreterare. Även här kommer fokus att vara ordning, nykterhet och åldersgräns. Av besöken planeras 20 att genomföras som samordnad tillsyn.
- samordnad tillsyn: 20 tillsynsbesök som genomförs tillsammans med personal från polismyndigheten och/eller skatteverket. Fokus på ordning, nykterhet och åldersgräns, men även på ekonomi och personal. Eventuellt kommer även ISAK²-tillsyn att genomföras. Tillsynen genomförs i samarbete mellan tillståndsenheten, polismyndigheten och tullverket. Syftet är att speciellt kontrollera förekomst av illegal alkohol på serveringsställen.

Tillståndsenheten minskade antalet tillsynsbesök inför 2009 i syfte att satsa på en kvalitativ förbättring av besöken som bl.a. ansågs vara för korta (antalet 2008 var 857). Enligt verksamhetsberättelsen 2010 var antalet tillsynsbesök på restauranger det året 448. Revisionskontoret gjorde sökningar i listor ur dokumentationssystemet ALK-T och summerade till 404 besök 2010. Tillståndsenheten har tillfrågats om anledningen till denna avvikelse. ALK-T räknar besök även när restaurangen varit stängd; assistenten markerar då manuellt att restaurangen var stängd vid tillsynstillfället. Revisionskontoret gjorde också sökningar på restauranger som inte fått några tillsynsbesök. För 2009 var antalet 110 och för 2010 var det 97. Vid en genomgång av restauranger som inte fått besök 2010 framgick att:

- vissa restauranger har öppet dagtid, vilket försvårar planering av tillsynsbesök eftersom restauranginspektörerna normalt bara utför tillsyn efter kontorstid.
- vissa restauranger fått serveringstillstånd under 2010, alternativt tillfälligt inte hade tillstånd, och av den anledningen inte besökts.
- vissa restauranger som fått serveringstillstånd 2011 fanns med på listan över 2010 års besök.

I övrigt fanns en rad restauranger på listan som, liksom de som har öppet dagtid, borde ha fått åtminstone ett besök. Enligt uppgift ingick inga s.k. högriskrestauranger på listan. Under 2011 t.o.m. 14 september hade 69 restauranger inte fått något tillsynsbesök. Enhetschefen uppgav att en extra insats skulle göras för att dessa ska få minst ett tillsynsbesök under 2011. Tillståndsenheten uppger att ca 430 tillsynsbesök gjorts under januari-augusti 2011.

² ISAK=Införsel-SAMverkan-Krogen. ISAK har utarbetats av Statens Folkhälsoinstitut och syftar till att spåra eventuell förekomst av illegala drycker på restauranger och pubar.

Av tillsynsplanen framgår inte några uppgifter om tillsyn av tillfälliga serveringstillstånd. Under 2010 beslutades om 65 sådana, varav två ansökningar avsågs. Tillsyn på Malmöfestivalen genomförs av utredningssekreterarna. Verksamhetsberättelsen innehåller uppgifter om beslut om tillfälliga serveringstillstånd, men inga uppgifter om antal tillsynsbesök för dessa. Enligt uppgift från Tillståndsenheten uppgick antalet tillsynsbesök avseende tillfälliga serveringstillstånd under 2010 till 15 och 2011 t.o.m. mitten av september till 19.

Om tillsyn av försäljning av folköl och tobak framgår av tillsynsplanen:

- Samtliga försäljningsställen ska få minst ett tillsynsbesök per år.
- 10 riktade tillsynsbesök kommer att göras som samordnad tillsyn mellan tillståndsenheten och polismyndigheten.

5.3.3 Handläggning och prövning

Ansökningar om serveringstillstånd m.m. handläggs av utredningssekreterarna, som granskar sökandens och serveringsställets lämplighet. Detta resulterar i en utredning som ligger till grund för beslut. Arbetet görs enligt en mall i dokumentationssystemet ALK-T. Remiss skickas till Polismyndigheten, Skatteverket och Miljöförvaltningen. Tillsynsprotokoll från Räddningstjänsten begärs från sökanden, liksom en rad andra dokument som framgår av "Anvisningar Tillståndsenheten".

Som riktlinjer använder utredningssekreterarna en rad källor:

- alkohollagen (samt råd från länsstyrelsen och FHI)
- propositionen (vid sidan om lagen den viktigaste källan för prövning m.m.)
- Tillståndsenhetens handbok (behöver uppdateras)
- ärendegenomgångar (ca varannan vecka + enskilda med enhetschefen)
- Malmö stads riktlinjer (ska uppdateras till följd av förändringarna i alkohollagen)
- Statens folkhälsoinstituts handbok (ska uppdateras till följd av förändringarna i alkohollagen; de ska även utarbeta mallar för vad kommunala riktlinjer bör innehålla)

5.3.4 Dokumentation

Länsstyrelsen granskade ärenden vid sitt tillsynsbesök hos Tillståndsenheten. Bedömningen var att "utredningarna är mycket noggrant gjorda och heltäckande enligt en strukturerad mall oavsett handläggare". Det framgick dock inte av alla utredningar att serveringsstället besökts. Det bör framgå när besök gjorts och vem man haft dialog med. Länsstyrelsen granskade även de beslut och tillståndsbevis som utredningarna resulterat i. Besluten var fattade enligt delegationsordningen, och tillståndsbevisen följde Statens folkhälsoinstituts föreskrifter om innehåll.

Beträffande länsstyrelsens synpunkt om att det av dokumentationen inte framgår att besök gjorts i samband med prövning och vem utredningssekreteraren i så fall träffat framgick vid revisionskontorets intervjuer att det inte alltid blivit gjort till följd av tidsbrist/personalbrist. I vissa fall har besöket ombesörjts av restauranginspektörerna.

Det görs ingen systematisk aktkontroll där utredningssekreterarna går igenom varandras akter för att se hur väl utredningarna följer lagar och kommunens riktlinjer. De intervjuade uppger att de ofta diskuterar ärenden med varandra. Lagförändringar ska diskuteras

gemensamt vid Tillståndsenheten. Vissa frågor ska gå via enhetschefen, d.v.s. alla sådana som han eller myndighetsutskottet enligt delegationsordningen ska besluta om. Utredningssekreterarna får var tredje vecka ett protokollsutdrag från myndighetsutskottet, där de kan se hur detta beslutat i tillståndsrelaterade ärenden. En av de intervjuade nämnde att Tillståndsenheten i Göteborg arbetar i arbetslag, och därigenom i någon mening kontrollerar varandras arbete.

5.3.5 Handläggningstider

Sociala resursnämndens interna kontrollplan 2010 innehöll ett kontrollmoment benämnt "Handläggningstider inom enheten". Tillståndsenheten granskade handläggningstider för samtliga ansökningsärenden om stadigvarande serveringstillstånd där beslut tagits perioden 2010-01-01 – 2010-11-15. Granskningen är väl dokumenterad.

Enligt alkoholförordningen ska beslut i ärende om serveringstillstånd fattas inom fyra månader³ sedan fullständig ansökan inkommit till kommunen. Alla som söker stadigvarande serveringstillstånd informeras om att handläggningstiden är 2-3 månader från det att ansökan är komplett. Enligt uppgift anses ansökan komplett när handlingar lämnats in t.o.m. punkt 16 i Tillståndsenhetens anvisningar om vilka handlingar som ska ingå i ansökan om stadigvarande serveringstillstånd. Det saknas dock en "händelse" i ALK-T som kan användas för att registrera när en ansökan är komplett.

Av de 39 ärenden som granskades understeg handläggningstiden i 32 fall tre månader, räknat från dagen då ansökan inkom tills dagen då beslut fattades. I övriga sju fall översteg handläggningstiden fyra månader:

- Två ärenden avser restauranger som inte var färdigbyggda när ansökan lämnades in, varför myndighetsutskottet avvaktade med beslut.
- Två ärenden krävde omfattande prövning av ekonomisk lämplighet. Ansökningarna beviljades.
- I ett ärende avslag myndighetsutskottet ansökan efter att sökanden inte uppfyllt kraven på ekonomisk lämplighet.
- I ett fall fick en sökande ansökan beviljad efter 32 dagar, men beslut om uteservering dröjde ytterligare p.g.a. osäkerhet kring placering och avgränsning.
- I ett fall uppfyllde sökanden inte lämplighetskravet. Sökanden återtog ansökan efter 127 dagar, innan myndighetsutskottet hunnit fatta beslut.

Det framgår vidare av rapporten att ytterst få ansökningar är kompletta när de kommer in, och att en stor del av handläggningstiden utgörs av den tid det tar för sökanden att komplettera ansökan med de handlingar som saknas. Det går dock att påbörja prövningen innan ansökan är komplett. Det går också att besluta om serveringstillstånd med förbehåll om att t.ex. tillsynsprotokoll från Räddningstjänsten inkommer. Vid revisionskontorets intervjuer har framförts synpunkter på att remisser till Miljöförvaltningen har en tendens att dra ut på tiden, detsamma gäller i vissa fall även Skatteverket. Polisen uppges svara snabbt.

³ Om det är nödvändigt får tiden förlängas vid högst ett tillfälle med högst fyra månader.

Motsvarande kontrollmoment finns även i 2011 års interna kontrollplan. Granskningen omfattade samtliga inkomna ärenden under perioden 2011-01-01--2011-08-16. Handläggningstiden, räknad från det att ansökan var komplett, översteg tre månader i ett av de 21 ärenden där beslut hunnit fattas. Inte i något ärende översteg handläggningstiden fyra månader.

5.3.6 Överklagade ärenden

Beslut om serveringstillstånd m.m. kan överklagas till förvaltningsrätten. Under 2010 inkom överklagan av 10 beslut. Av dessa tio fick klaganden rätt i två fall. Ett betraktas av Tillståndsenheten som delvis bifall, då beslut om återkallelse blev en varning i Förvaltningsrätten. Tillståndsenheten hade även när de yttrade sig till förvaltningsrätten uppgivit att de ändrat inställning och godtog en varning.

5.3.7 Information/utbildning

Malmö stads hemsida innehåller mycket information om serveringstillstånd, avgifter, handläggningstider, utbildningar m.m., liksom nedladdningsbara ansökningsblanketter.

Tillståndsenheten har under januari-augusti 2011 anordnat fem utbildningstillfällen av "Alkohol på krogen", vilket inkluderar ett extra utbildningstillfälle till följd av hög efterfrågan. Håller den i sig är prognosen 260-270 deltagare totalt 2011. Utbildningen som är på två dagar uppges vara mycket uppskattad hos Malmös restaurangpersonal. Under 2010 gick sammanlagt 160 personer utbildningen. Tillståndsenheten anordnar även utbildningen "Narkotika på krogen" som under 2010 hade drygt 40 deltagare.

5.3.8 Kundernas uppfattning om Tillståndsenheten

Tillståndsenheten lät 2006 genomföra en enkät⁴ om krögarnas uppfattning om Tillståndsenhetens arbete. Svarefrekvensen var 46 %. Av de svarande uppgav sig 79 % vara generellt nöjda med kontakterna med Tillståndsenheten; 5 % uppgav sig vara missnöjda. Däremot uppgav sig bara 60 % instämma i påståendet att personalen ger dem återkoppling; 18 % tog avstånd från påståendet. Beträffande tillsynsbesöken var 64 % nöjda; 9 % var missnöjda.

De intervjuade hade generellt ingen uppfattning om hur enkätresultaten använts. En av dem uppgav dock att de svarande (på enkäten) efterlyste mer ISAK-tillsyn och annan samordnad tillsyn (se avsnitt 5.4.4). Några av de intervjuade ansåg att tillståndshavarna bör få återkoppling även när inga brister noterats, t.ex. genom att de ges möjlighet att ta del av tillsynsrapporterna.

Under 2011 har Sveriges kommuner och landsting (SKL) genomfört kundservicemätningen "INSIKT – en servicemätning om kommunernas företagskontakter" hos 161 kommuner. Det är en enkätundersökning riktad till företag som varit i kontakt med kommunen för bygglov, markupplåtelse, serveringstillstånd m.m. Frågeställningarna rör

⁴ Inregia AB; Enkät till krögare inom Malmö stad – kundenkät om Tillståndsenhetens arbete 2006; september 2006

tillgänglighet, bemötande, kompetens, effektivitet m.m. Beträffande serveringstillstånd är det genomsnittliga NKI⁵-resultatet 70, vilket anses bra.

Tabell 1 INSIKT 2011, reslutat i urval, serveringstillstånd

Kommun	Ranking	NKI
Skara	1	87
Lidingö	2	86
Trelleborg	3	86
Stockholm	62	67
Malmö	66	66
Helsingborg	75	60
Göteborg	77	58

Källa: SKL, Insikt – en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning

5.3.9 Hot och våld

Kommunala alkoholhandläggares förening (KAF) har genom en enkät till kommunerna 2010 kommit fram till att omkring 15 % av handläggarna som arbetar med serveringstillstånd uppger sig ha utsatts för uttalade hot och/eller misshandel. Var fjärde har upplevt förtäckta hot. KAF är kritiska till att många kommuner saknar säkerhetsrutiner och rutiner för hur man ska agera om en medarbetare utsätts för hot eller våld.

Som framgått i avsnitt 5.2.2 så har Arbetsmiljöverket uppmanat Tillståndsenheten att vidta en rad åtgärder för att undanröja brister och risker relaterade till hot och våld i samband med myndighetsutövning. Sociala resursförvaltningen har en skrift benämnd "Riktlinje och handledning – våld och hot i arbetsmiljön". Tillståndsenheten har ett dokument benämnt "Säkerhetsrutiner för Tillståndsenheten" som behandlar säkerhet i lokalerna, säkerhet vid yttre tillsyn samt brandsäkerhet. Restauranginspektörerna har fått säkerhetsrutinerna.

De intervjuade utredningssekreterarna tycks inte anse att det f.n. föreligger någon överhängande fara för hot och våld, även om det sporadiskt förekommit hotsituationer. Restauranginspektörerna och utredningssekreterarna har vid tillsynsbesök på kvällen med sig mikrofonutrustade larm som de kan aktivera vid fara – Lövestad larmcentral kan då lyssna och göra bedömning av om det är nödvändigt att skicka väktare eller polis till platsen (som lokaliseras via larmets GPS). När Tillståndsenheten första gången testade larmet fungerade inte proceduren, trots att Tillståndsenheten i förväg kontaktat larmcentralen och sagt att de skulle testa larmet kl 15.00. Ett nytt test gjordes 14 september 2011, och då fungerade proceduren. En av de intervjuade restauranginspektörerna menade att det är en brist i trygghet och säkerhet att de lämnar larmet på Tillståndsenheten, ofta mitt i natten på en bakgata, och att vissa av dem måste cykla hem ensamma, även det ofta mitt i natten. Likaså påpekades att det inte är lämpligt att två kvinnliga inspektörer går i par, vilket förekommer.

5.3.10 Mutor/bestickning och jäv

Sociala resursförvaltningen har en policy mot mutor och jäv som bygger på Finansdepartementets och SKLs skrift "Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställ-

⁵ NKI=nöjdukindex.

da". Med grund i policyn har Tillståndsenheten i februari 2011 skriftligen informerats om vilka riktlinjer som gäller för externa kontakter (citrat): För medarbetare och arvoderad tillsynspersonal gäller principen att alla typer av förmåner är att betrakta som otillbörliga. Förmån som kan betraktas som tillbörlig är en kopp kaffe/te alternativt ett glas vatten i samband med tillsynsbesök eller möte med tillståndshavare. Eventuella gåvor och erbjudanden ska omedelbart skickas tillbaka. Det är även särskilt viktigt att iakttja jävsfrågan.

Rutinerna för externa kontakter verkar vara väl kända bland de intervjuade. Restauranginspektörerna har fått brev med information om vilka riktlinjer som gäller (muta/bestickning och jäv). De har också tillfrågats om ev. jävssituationer och uppmanats att meddela Tillståndsenheten om något skulle förändras. Samma fråga ställs till nyanställda utredningssekreterare. Vid tillsyn på restauranger försöker Tillståndsenheten att undvika att samma inspektörer gör tillsynsbesök för ofta på samma restauranger.

5.3.11 Revisionskontorets kommentar

Revisionskontorets slutsats är att Tillståndsenhetens verksamhet i huvudsak utförs på ett ändamålsenligt sätt. När det gäller Malmö stads och Sociala resursnämndens mål som har betydelse för Tillståndsenhetens verksamhet bedömer revisionskontoret att de delvis är uppfyllda. Målet om utbildning för restaurangpersonal och krögare är uppfyllt, baserat på antal deltagare hittills och prognosen för helåret. Målet om effektiv tillsyn är delvis uppfyllt. Exempelvis är utredningarna som ligger till grund för prövning av ansökningar gedigna och väl dokumenterade, och handläggningstiderna för ansökningar om stadigvarande serveringstillstånd håller sig generellt väl inom de gränser alkohollagen anger.

Det framgick vid länsstyrelsens aktgranskning inte av alla utredningar att serveringsstället besökts. Tillståndsenheten bör försäkra sig om att det framgår när besök gjorts och vem man haft dialog med. Någon form av intern aktkontroll bör övervägas.

Det är viktigt att det rapporterade antalet tillsynsbesök är rätt och att restauranger får de tillsynsbesök som behövs och som de betalar avgift för. Revisionskontoret gjorde sökningar i listor ur dokumentationssystemet ALK-T och konstaterade en avvikelse i antal tillsynsbesök jämfört med det antal som Tillståndsenheten rapporterade i verksamhetsberättelsen 2010. Revisionskontoret gjorde också sökningar på restauranger som inte fått några tillsynsbesök 2009 och 2010. Det fanns en rad restauranger som borde ha fått åtminstone ett besök. Enligt uppgift ingick i dessa inga s.k. högriskrestauranger. Under 2011 t.o.m. 14 september hade 69 restauranger inte fått något tillsynsbesök. Enligt enhetschefen ska en extra insats göras för att dessa ska få minst ett tillsynsbesök under 2011.

Av tillsynsplanen framgår inte några uppgifter om tillsyn av tillfälliga serveringstillstånd. Under 2010 beslutades om 65 sådana, varav två ansökningar avslogs. Verksamhetsberättelsen innehåller uppgifter om beslut om tillfälliga serveringstillstånd, men inga uppgifter om antal tillsynsbesök för dessa. Tillsynsplanen bör kompletteras.

Utöver Arbetsmiljöverkets slutsatser konstaterar revisionskontoret att Tillståndsenheten sedan tidigare har skriftliga säkerhetsrutiner, men de behöver kompletteras på ett antal punkter, bl.a. beträffande trygghet och säkerhet efter avslutat tillsynsbesök. Exempelvis skulle inspektörerna kunna ta larmen med sig hem, vilket skulle kräva att Tillståndsenheten köper in och betalar licens för ytterligare ca fem larm. Det kräver också att inspektörerna ser till att ladda larmen (laddningen räcker ca ett dygn). Alternativa sätt att ta sig hem på natten än att cykla ensam bör utredas.

Tillsammans med överskott för 2008 och 2009 har ca 996 tkr balanserats i Sociala resursförvaltningens balansräkning. Överskotten är avsedda att täcka kommande pris- och löneökningar, samt det underskott som förväntas till följd av flytt till nya lokaler under 2011. Tillståndsenheten och Sociala resursnämnden bör bevaka att överskottet inte växer ytterligare.

5.4 Tillsyn av serveringstillstånd

Restaurangtillsynen kan indelas i tre typer:

- förebyggande tillsyn – information, rådgivning och utbildning.
- inre tillsyn – kontroll och uppföljning av tillståndssökandens eller tillståndshavarens personliga och ekonomiska förhållanden, t.ex. brottslighet, skatteskulder, försäljningsrapporter och marknadsföring.
- yttre tillsyn – besök på restauranger m.m. för att kontrollera bl.a. att alkoholserveringen hanteras på ett ansvarsfullt sätt vad beträffar ordning och nykterhet samt att åldersgränser följs.

5.4.1 Inre tillsyn

Den inre tillsynen utförs av enhetschefen, utredningssekreterarna och assistenterna. I denna ingår bl.a. att:

- hantera underrättelser från polismyndigheten, skatteverket, kronofogdemyndigheten m.fl. om serveringsställen och personer med betydande inflytande på dessa.
- hämta information från kreditupplysningsföretaget Creditsafe om förändringar i styrelser, betalningsanmärkningar, skatteskulder m.m. Det är skulder till det allmänna som Tillståndsenheten tillmäter betydelse vid prövning, snarare än betalningsanmärkningar.
- analysera de årliga restaurangrapporterna som ligger till grund för de årliga tillsynsavgifterna. Arbetet utförs huvudsakligen av Tillståndsenhetens förste assistent, och innebär kontroll av att rapporterna fyllts i och summerats korrekt samt att de är undertecknade. Lagerförteckningar begärs in, i vissa fall bokföringen. Rapporterna kan användas för jämförelse mellan år och för rimlighetsbedömningar av priser och omsättning. Tillståndsenheten har inte gjort den typen av jämförelser, t.ex. mellan inköpta och sålda volymer.
- utreda tips från allmänheten om brister på Malmös serveringsställen.

Det har enligt uppgift vid intervjuer inte utförts så mycket inre tillsyn som är önskvärt till följd av bl.a. sjukdom och föräldraledigheter.

5.4.2 Urval av tillsynsobjekt för yttre tillsyn

Det är huvudsakligen Tillståndsenhetens förste assistent som utser restauranger för yttre tillsyn (besök). Inför varje tillsynstillfälle väljer assistenten ut ca sex lokaler öppna till 01.00, tre öppna till 02.00, tre öppna till 03.00 samt tre extra om det skulle vara stängt vid någon av de övriga 12 lokalerna. Assistenten uppger att hon vid urvalet frågar utredningssekreterarna, tar hänsyn till underrättelser från myndigheter och tips från allmänheten samt kontrollerar tidningar och restaurangers hemsidor för att se om några evenemang/fester/jippon planerats. Informationen från nyare s.k. sociala medier som Facebook och Twitter nyttjas än så länge i mindre utsträckning.

Inför tillsyn skriver assistenten ut en lista över samtliga tillsynsobjekt där det framgår hur många tillsynstillfällen resp. lokal ska ha, hur många besök hittills under året som utförts, hur många uppföljningsbesök som gjorts och om det varit stängt vid ett besök.

För varje tillsyn skriver assistenten en tillsynslista med de lokaler som ska besökas, kategoriserade med de tidsintervall när restauranginspektörerna ska besöka resp. lokal. Vissa lokaler på listan kan vara märkta med T för tillsynsorder. Det innebär att restauranginspektörerna ska kontrollera något specifikt där Tillståndsenheten fått signaler om ev. missförhållande. Restauranginspektörerna ska skriva om sina iakttagelser i tillsynsrapportens noteringsruta.

Vid intervjuer med restauranginspektörerna framgick att de tycker att det är svårt att förstå varför de får i uppdrag att besöka serveringsställen som inte är särskilt frekventerade i samband med evenemang, som allsvensk fotboll eller skolavslutningar (de besöker t.ex. Paddy's med äldre publik, medan HIPP med yngre publik tvärs över gatan förbigås). En av utredningssekreterarna påpekade att restauranginspektörerna ofta vill ha listan med serveringsställen mitt i veckan, och då kan det hända att information om vissa "events" missas. De intervjuade restauranginspektörerna menar också att det förekommer att de gör återbesök efter två-tre månader på "vanliga" ställen (d.v.s. som inte har sena öppettider), trots att de vid det föregående inte iakttog några brister. Ett annat problem de intervjuade restauranginspektörerna upplever är att de får besöka lokaler med karaktären lunchrestaurang på fredag/lördagkvällar då de har stängt, och att det av den anledningen är önskvärt att Tillståndsenheten fokuserar mer på restaurangers öppettider. Exempelvis finns nattklubbar där besöket förlagts till ca 23.30 då lokalen i princip är tom (eftersom gästerna inte anländer förrän senare till den typen av lokal). Enligt en av restauranginspektörerna har de från Tillståndsenheten för ett antal år sedan fått uppmaningen att besöka lokaler utanför listan om de observerar en uppenbar avvikelse i eller utanför annat serveringsställe. I så fall måste säkerhetsaspekter beaktas i förväg. Åtminstone en av utredningssekreterarna instämde i värdet av att tillsynen är flexibel beträffande vilka restauranger som får besök. En av restauranginspektörerna framhöll behovet av besök på vardagar mitt i veckan, eftersom deras besök nästan alltid förläggs till helgkvällar (det är på restauranginspektörernas begäran som besöken förläggs till kvällstid). Tillståndsenheten menar generellt att det kan hända att vissa besök förlagts på ett mindre lämpligt sätt, men också att inspektörerna inte alltid har en helhetsbild.

5.4.3 Tillsynsrapporter och ALK-T

Vid intervjuer med restauranginspektörerna har framgått att de menar att Tillståndsenheten skulle behöva utveckla sitt IT-stöd. Detta har Tillståndsenheten i någon mån gjort, t.ex. möjliggjort att skriva tillsynsrapporterna som pdf-filer istället för word-filer. Den bärbara datorn som tillsynsrapporterna upprättas i är inte kopplad till dokumentationssystemet ALK-T:s register, vilket bl.a. medför att restauranginspektörerna får skriva in vissa uppgifter manuellt. Det finns dock en modul som kan kopplas till den bärbara datorn, så att inspektörerna kan komma åt information om de restauranger som är aktuella för tillsyn. Restauranginspektörerna menar att den dator de bär med sig bör innehålla information om t.ex. ett serveringsställes godkända serveringsyta och nyheter i alkohollagstiftningen som bör beaktas. Exempelvis är det svårt att argumentera med en ägare om att gäster dricker alkoholdrycker utanför den godkända serveringsytan när de inte kan visa var gränsen faktiskt går, bara att de rimligen kan anta att den inte är där ägaren påstår. De hävdade också att objektsinformationen om serveringsansvarig inte alltid är uppdaterad; enligt Tillståndsenheten uppdateras sådana uppgifter så snart en restaurangägare anmäler förändring. Vidare följer historiken i ALK-T med adressen, vilket innebär att en ny tillståndsinnehavare ärver den tidigare tillståndshavarens tillsynshistorik, inkl. anmärkningar. Följden kan bli att restauranginspektörerna påpekar brister för en ny tillståndshavare, som den tidigare tillståndshavaren gjort sig skyldig till.

Tillsynsrapporterna som upprättas efter varje tillsynsbesök skrivs numera direkt i en laptop-dator. Tillsynsrapporterna får sedan enhetschefen, som gör ett urval av de serveringsställen som ska bli föremål för s.k. tillsynsärenden⁶. Mindre allvarliga avvikelser kan resultera i ett senare uppföljningsbesök. Enhetschefen skickar vanligen e-post med frågor till inspektörerna om förtydliganden behövs. Flera, men inte samtliga, av de intervjuade uppgav att det är vanligt att restauranginspektörerna skriver knapphändigt i tillsynsrapportens noteringsruta, t.ex. om iakttagelser vid s.k. tillsynsorder. Flera menar att det inte är lämpligt att inspektörerna skriver sina rapporter på restaurangen, utan att de bör göra det i bilen där de kan skriva ostörda (ibland har de dock bara cykel med sig). En av inspektörerna påpekade att det ofta är sent och restauranginspektörerna är trötta, vilket skulle medföra att de kan glömma vad som sagts, observerats etc. om de väntar med att skriva rapporten tills de kommer till bilen. Enhetschefen har hållit utbildningar med restauranginspektörerna om nya alkohollagen och då enligt uppgift även informerat om vikten av att skriva utförliga noteringar. En av restauranginspektörerna föreslog att de ska använda en s.k. iPad istället för den bärbara datorn. På det sättet skulle de kunna fylla i rapporten löpande, istället för i efterhand. Den skulle kunna var knuten till den modul som nämnts i stycket ovan, vilket bl.a. skulle möjliggöra att sända rapporterna elektroniskt till ALK-T.

De intervjuade restauranginspektörerna hävdade att de uppfattar att tillsynsrapporterna inte alltid leder till åtgärd som kommer till deras kännedom, trots att de konstaterat en brist. Generellt menar de att personalen vid Tillståndsenheten behöver kommunicera mer med restauranginspektörerna så att viktig information inte förbigås eller missuppfattningar uppstår. En av dem underströk att det är viktigt med förtydliganden, d.v.s. att restauranginspektörerna kan förklara för tillståndshavarna m.fl. varför de kräver vissa

⁶ Tillsynsärenden blir utredningar; kallas enligt alkohollagen 9 kap för åtgärdsärende.

åtgärder, och att utredningssekreterarna har en roll i detta. Tillståndsenheten bjuder in restauranginspektörerna till möten två gånger per år. Uppslutningen är inte fullständig, utan det är vissa av inspektörerna som brukar närvara. Mötena tycks ha karaktären av informationsmöten där tyngdpunkten ligger på Tillståndsenhetens statistik över tillståndsärenden/utredningar, inte på vad som behöver förbättras när det gäller urval av restauranger för tillsyn, tillsynsrapporter m.m.

5.4.4 Samarbete med andra myndigheter m.fl.

Av tabellen nedan framgår mål och utfall för samordnad tillsyn 2009 och 2010.

Tabell 2 Samordnad tillsyn 2009 och 2010

	Mål 2009	Utfall 2009	Mål 2010	Utfall 2010
Ordning och nykterhet	20	24	20	0
Kassakontroll	6	13		
GOVE	?	?	10	5
ISAK	8	4	6	0
Summa	34	41	36	5

Källa: Tillståndsenhetens verksamhetsberättelser

- ordning och nykterhet: genomförs av Tillståndsenheten och polisen. Fokus: överser-
vering, åldersgräns.
- kassakontroll: genomförs av Tillståndsenheten och skatteverket. Fokus: ekonomi,
personal.
- GOVE: genomförs av Tillståndsenheten, polisen och skatteverket. Fokus: ordnings-
vakter, entrévärdar, entrékassor och garderober.
- ISAK⁷: genomförs av Tillståndsenheten, länsstyrelsen, polisen, skatteverket och tull.
Fokus: illegal alkohol

Att målen inte uppnåddes 2010 beror enligt Tillståndsenheten på sjukdom och hög personalomsättning⁸ samt hög arbetsbelastning hos polisen och skatteverket. Utöver den ovan redovisade tillsynen har polisen under 2010 i egen regi genomfört 56 tillsynsbesök som rapporterats till Tillståndsenheten. Under januari-augusti 2011 har 14 tillsynsbesök gjorts med polisen och skatteverket; målet är 20 besök.

ISAK-tillsyn gjordes första gången 2004 (efter uppgifter om vissa lokaler). Resultatet blev att 9 av 18 krögare förlorade sitt serveringstillstånd. 2007 genomfördes samordnad tillsyn med skatteverket med fokus på kassaregister och ekonomi. Resultatet blev 6-7 återkallade serveringstillstånd. 2009 och 2010 gjordes s.k. GOVE-tillsyn med skatteverket och polisen (omfattade huvudsakligen nattklubbar i Malmö, Göteborg och Stockholm). Det resulterade i några varningar, men inte i några återkallade tillstånd. Generellt menar en av de intervjuade att denna typ av tillsyn som uppmärksammas i media skickar signaler till serveringstillståndshavare om allvaret i tillsynen och vikten av att kunna

⁷ ISAK=Införsel-SAMverkan-Krogen. ISAK har utarbetats av Statens Folkhälsoinstitut och syftar till att spåra eventuell förekomst av illegala drycker på restauranger och pubar.

⁸ Sedan Tillståndsenheten inledde sin verksamhet 1995 uppges ca 30 personer ha arbetat som utredningssekreterare, som över tiden utgjort 3-4 tjänster.

och följa reglerna. Tillståndsenheten får kvartalsvis underrättelse från polisen om incidenter på lokaler. Underrättelserna används bl.a. för årligt omprovning av öppetider.

Tillståndsenheten deltar i samarbetet ”Krognätverket” som består av representanter för restauranger i Malmö, SHR, polisen, länsstyrelsen och Malmö stads avdelning för trygghet och säkerhet. De sammanträder ca två gånger per år, och har bl.a. skapat kampanjen ”Trygg krog” som syftar till en bättre krogmiljö i Malmö (ingen narkotika, inga gängsymboler m.m.). Tillståndsenheten och polisen har även tagit fram informationsmaterial till krogar som anordnar studentfester.

Tillståndsenheten deltar i den årliga s.k. triangelrevisionen med Stockholms och Göteborgs stads tillståndsenheter under två heldagar för samtlig personal. Syftet är att genom erfarenhetsutbyte vidareutveckla handläggningen utifrån alkohollagens bestämmelser. En av de intervjuade nämnde att rättsfall/domar skickas mellan tillståndsenheterna i de tre städerna, men att utbytet kan förbättras.

5.4.5 Sanktioner

Som framgår av avsnitt 4 kan, om brister konstaterats, myndighetsutskottet alternativt enhetschefen (erinran) besluta om sanktioner:

- erinran om alkohollagens bestämmelser – vid lindrigare brister
- varning – vid allvarliga brister som inte bör föranleda återkallelse
- återkallelse – vid mycket allvarliga brister, eller efter en eller flera varningar
- andra typer av sanktioner i samband med försäljning av folköl och tobak.

Tabell 3 Beslut i tillsynsärenden över permanenta serveringstillstånd

	2009	2010	2011 jan-aug
Tillsynsärende – avskriva med erinran	61	104	16
Tillsynsärende – avskriva med godkännande	22	14	16
Tillsynsärende – återkalla	12	8	4
Tillsynsärende – varning	10	8	8
Totalt	105	134	44

Källa: Tillståndsenhetens verksamhetsberättelse

Av de åtta återkallelser som beslutades 2010 grundades:

- fem på ekonomisk misskötsamhet
- en på brist beträffande personlig lämplighet och underlåtenhet att anmäla ägarförändring
- en på att serveringsstället fortsatte verksamheten efter beslutad serveringstid
- en på återkallelse av en av lokalerna som ingick i serveringsstillståndet.

5.4.6 Revisionskontorets kommentar

Det har enligt uppgift vid intervjuer till följd av bl.a. sjukdom och föräldradigheter inte utförts så mycket inre tillsyn som är önskvärt. Med tanke på att ca 4/5 av alla återkallade tillstånd bygger på s.k. inre tillsyn är det av vikt att den utförs i tillräcklig omfattning.

De arvoderade restauranginspektörerna som intervjuats har haft synpunkter på hur urvalet görs av restauranger för yttre tillsyn. Detta bör Tillståndsenheten lösa tillsammans med inspektörerna.

Flera intervjuade menade att det är vanligt att restauranginspektörerna skriver knapphändig i tillsynsrapportens noteringsruta, t.ex. om iakttagelser vid s.k. tillsynsorder. Det bör utredas hur rapporterna skrivs, så att inte oklarheter råder om vad som observerats vid tillsyn. Det tycks också finnas behov av mer kommunikation mellan inspektörerna och Tillståndsenheten.

Den bärbara datorn som tillsynsrapporterna upprättas i är inte kopplad till dokumentationssystemet ALK-T:s register, vilket bl.a. innebär att inspektörerna får skriva in vissa uppgifter manuellt. De saknar vidare information om t.ex. ett serveringsställes godkända serveringsyta. Den information som restauranginspektörerna får inför tillsynsbesök skulle kunna kompletteras med bl.a. senaste datum för ägarbyte, så att det inte blir missförstånd om vilka brister en tillståndshavare kan hållas ansvarig för. Det finns enligt uppgift från Tillståndsenheten en modul som skulle kunna användas för att koppla den bärbara datorn, eller en handhållen dator, till ALK-T. Det finns här möjligheter till ökad effektivitet som Tillståndsenheten skulle kunna ta tillvara tillsammans med inspektörerna.

5.5 Tillsyn av folköls- och tobaksförsäljning

Prövning av försäljning av folköl och tobak krävs inte enligt svensk lag. Däremot krävs en anmälan till Tillståndsenheten. Det finns inga handläggningstider (med undantag för utredningar om brister). När en anmälan inkommit skickas bevis och informationsbroschyr samt ofta påminnelse om egenkontrollprogrammet till butiksinnehavaren. Jämförelse mellan företagsregister och Tillståndsenhetens register över försäljningsställen har inte kunnat göras, då företagsregistret (Creditsafe) inte medger sökning på företag som säljer folköl/tobak. Krav på anmälan gäller även vid ägarbyte och om försäljning avslutas. Krav för att få sälja folköl och tobak:

- hos skatteverket registrerat företag eller förening
- egenkontrollprogram
- dekal i butiken om åldersgräns för köp
- marknadsföring/reklam som inte strider mot alkohol- eller tobakslagen
- godkänd lokal och matutbud vid försäljning av folköl

Tillsyn av folköls- och tobaksförsäljning ska enligt kommunens alkohol- och drogpolitiska program göras minst en gång/år i varje butik.

Alla butiker som säljer folköl och/eller tobak ska ha ett egenkontrollprogram. Syftet är bl.a. att dokumentera rutiner som gäller vid försäljning. Enligt Tillståndsenheten fungerar programmen i praktiken. Det är kontrollrutindelen som är den viktiga, där butiksinnehavarna själva måste uppge vilka rutiner de har för att tillgodose kraven i alkohollagen och tobakslagen. Det finns också en tillsynspärm som alla butiker får: här samlas regler, information, bevis efter inskickad anmälan, egenkontrollprogrammet m.m.

5.5.1 Samordning vid Tillståndsenheten

Det är respektive stadsdelsfullmäktige som är ansvarig för tillsynen av folköls- och tobaksförsäljning i stadsdelen. Varje stadsdel har en eller flera anställda som gör tillsynsbesök. Tillsynen organiseras på ett av två sätt:

- tillsynen görs utanför arbetstid – tillsynsansvariga skickar då timlista till sin ekonomiavdelning för att få ut ersättning. Stadsdelen ersätts av Tillståndsenheten för utfört arbete.
- tillsynen utförs inom ramen för ordinarie tjänst – stadsdelen ersätts av Tillståndsenheten för utfört arbete. Ett problem med denna organisation av tillsynen är att tillsynen konkurrerar med övrig verksamhet som ska utföras inom ramen för ordinarie tjänst och budget.

I Tillståndsenhetens tillsynsplan finns ett avsnitt om tillsyn av folköls- och tobaksförsäljning. Det är osäkert om alla stadsdelar har tillsynsplaner.

Tillståndsenhetens tillsynssamordnare av folköls- och tobaksförsäljning sammankallar stadsdelarnas tillsynspersonal till möten flera gånger per år för samordning och utbildning. Fyra av stadsdelarna deltog en eller ingen gång av de sex mötena 2010.

Tillståndsenheten menar att det är viktigt att stadsdelarnas tillsynspersonal är delaktiga i SSP⁹-arbetet, då det där finns kunskap om problem relaterade till folköls- och tobaksförsäljning. Vissa av de tillsynsansvariga uppges vara aktiva med att lämna uppgifter från SSP till Tillståndsenheten. I de fall tillsynsansvariga inte är delaktiga i SSP riskerar kunskapen om problem relaterade till folköls- och tobaksförsäljning att stanna i SSP.

5.5.2 Stadsdelarnas tillsyn

Vid tillsynsbesöken går följande igenom med ägare eller ansvarig i butiken:

- rutiner för försäljning i egenkontrollprogrammet och försäljningsregler
- om många unga försöker köpa, vid vilken ålder legitimation kontrolleras
- kontroll av dekal om åldersgräns samt av marknadsföring/reklam

⁹ Skola-socialtjänst-polis.

Tabell 4 Folköls- och tobaksförsäljning 2009-2010: antal tillsynsbesök, butiker resp. andel besök.

	2009	2009	2009	2010	2010	2010
	Insatser	Butiker	Andel	Insatser	Butiker	Andel
Centrum	111	117	94,9%	139	114	121,9%
Oxie	5	9	55,6%	7	8	87,5%
Husie	0	14	0,0%	4	13	30,8%
Rosengård	18	20	90,0%	18	19	94,7%
Hyllie	0	25	0,0%	22	27	81,5%
Kirseberg	6	15	40,0%	8	13	61,5%
Fosie	44	47	93,6%	35	50	70,0%
Limhamn-Bunkeflo	23	24	95,8%	6	24	25,0%
Västra Innerstaden	31	34	91,2%	9	34	26,5%
Södra Innerstaden	25	79	31,6%	15	77	19,5%
Totalt i Malmö	263	384	68,5%	263	379	69,4%

Källa: Tillståndsenheten, Malmö stad

Revisionskontoret har frågat de fem stadsdelar som 2010 hade lägst andel tillsynsbesök om anledningen till den låga andelen. I flera fall uppgavs orsaken vara byte av tillsynsansvarig personal, i ett fall att tillsynsplan inte upprättats och i ett fall att tiden inte räckte till. Flertalet av de tillfrågade uppgav att de 2011 gjort väsentligt fler besök. Fyra uppgav att alla butiker kommer att få minst ett besök, d.v.s. andelen kommer att vara minst 100 %.

5.5.3 Provköp och kontrollköp

Provköp innebär att 18-åriga ungdomar utbildade av Malmö stad sänds ut för att se om försäljningsställen kontrollerar legitimation vid köp av folköl/tobak. Provköp började genomföras 2004 då 85 % sålde utan att kontrollera köparens ålder. Under 2009 var motsvarande andel 39 %. Kontrollköp inleddes 2007, och fungerar som provköp, men med syfte att kontrollera butiker som tidigare brustit eller där tips från allmänheten kommit in.

I december 2009 beslutade Justitieombudsmannen att provköp/kontrollköp som tillsynsmetod är att betrakta som dold tillsyn och därför måste ha direkt stöd i lagen för att få genomföras¹⁰. P.g.a. JO:s beslut har inga prov- resp. kontrollköp utförts 2010 och 2011, vilket Tillståndsenheten uppfattar som en kraftig försämring i tillsynsarbetet. Tillståndsenheten m.fl. verkar för att provköp som tillsynsmetod ska skrivas in i tobaks- och alkohollagen. Tillståndsenheten arbetar också med att öka kunskapen hos dem som jobbar med ungdomar om vilka regler som gäller vid försäljning av folköl och tobak samt vilka sanktioner som kan bli aktuella och vart man vänder sig med tips om bristande butiker. Vykort med syfte att tipsa om missförhållanden skapades av en medarbetare i Husie; Tillståndsenheten vidareutvecklar nu detta med en informationsdel och en uppgiftsdel. Intentionen är att placera dem på bibliotek, skolor m.m. och att dela ut på föräldramöten.

¹⁰ Provköp är tillåtet enligt kassaregisterlagen, vilken ger skatteverket rätt att provköpa för sina syften.

5.5.4 Samarbete med andra myndigheter m.fl.

Det genomfördes sex samordnade tillsynsbesök med polisen under 2010; målet var tio besök. Flera besök var planerade och initierade, men polisen kunde inte fullfölja dem. Tillståndsenheten uppger att förutsättningarna för att få polisens medverkan vid gemensamma tillsynsbesök förbättrats då polisen sedan 1 augusti 2010 blivit tillsynsmyndighet över handeln med tobak¹¹.

Tillståndsenhetens tillsynssamordnare är vidare bl.a. engagerad som sakkunnig i Länsstyrelsen i Skånes tobaksprojekt, som föreläsare om Malmös tillsynsarbete vid konferenser anordnade av Folkhälsoinstitutet, och i erfarenhetsutbyte kring folköls- och tobakstillsyn med Göteborgs och Stockholms tillsynssamordnare.

5.5.5 Sanktioner

Om en brist konstaterats vid t.ex. tillsynsbesök kan den, om den är av mindre vikt, åtgärdas direkt på platsen, eller, om den är av större vikt alt. inte åtgärdas direkt, så öppnas en utredning. Ett brev skickas då till ägaren med uppgift om hur butiken brustit mot lagen och med uppmaning till ägaren att förklara varför samt hur bristen ska åtgärdas. Butiken får sedan ett uppföljningsbesök.

Utredningar tar normalt ca tre månader, för att ge butiksinnehavaren tid att lämna uppgifter och rätta till brister. Om rättelse inte sker lämnas utredningen över till myndighetsutskottet för beslut om sanktion.

Beslut om sanktioner vid brott mot alkohollagen och tobakslagen fattas av Sociala resursnämndens myndighetsutskott. Utredningar av mindre allvarliga överträdelser avskrivs vanligen med en erinran. Sanktioner vid upprepade eller allvarliga brott mot tobakslagen är föreläggande, med eller utan vite¹², om att vidta åtgärd, eller försäljningsförbud. Sanktioner vid upprepade eller allvarliga brister vid försäljning av folköl är varning eller försäljningsförbud i 6 eller 12 månader.

¹¹ Både kommunerna och polisen kommer att kontrollera hur tobakslagen följs.

¹² Normalt 5-20 tkr; förvaltningsrätten avgör om vitet ska dömas ut. De som trots t.ex. föreläggande med vite inte bättrar sig kan få löpande vite, d.v.s. betala löpande vite om bristerna fortsätter.

Tabell 5 Beslut i folköls- och tobaksärenden, Malmö stad

	2008	2009	2010	Jan-aug 11
Öppnade ärenden/utredningar	62	91	7	3
Sanktioner enligt tobakslagen				
Föreläggande 6 mån - höjda ålderskrav för leg.	19	17	0	0
Föreläggande med löpande vite - höjda ålderskrav för leg.	2	8	0	0
Föreläggande med vite – ej inkommit med egentillsynsprogram	0	3	0	0
Förbud vid vite att sälja tobak till minderåriga	0	0	1	0
Ansökan om vitesutdömande – brutit mot höjt ålderskrav för leg.	0	2	0	0
Ansökan om vitesutdömande – ej inkommit med egentillsynsprogram	0	1	0	0
Totalt antal beslut tobakslagen	21	31	1	0
Sanktioner enligt alkohollagen				
Varning	8	9	0	0
Totalt antal beslut alkohollagen	8	9	0	0
Totala antalet beslut om sanktioner i tobaks- och folkölsärenden	29	40	1	0

Källa: Tillståndsenheten

Den huvudsakliga anledningen till nedgången i antalet öppnade ärenden är att det sedan 2010 inte varit möjligt att göra s.k. provköp. Drygt 20 utredningar från 2009 avslutas 2011 då det inte går att bevisa misstänkta brister utan provköp/kontrollköp. Enligt Tillståndsenheten kommer ett flertal ärenden att bli aktuella för beslut i myndighetsutskottet under hösten 2011.

Gemensamma tillsynsbesök med polisen gjordes 2010, vilket resulterade i att fem ärenden öppnades efter att det påträffats tobak med felaktig märkning¹³, en mot bakgrund av försäljning till minderåriga och en mot bakgrund av brist vid försäljning av folköl.

5.5.6 Revisionskontorets kommentar

De senaste åren har antalet tillsynsbesök varierat kraftigt. De stadsdelar som 2010 släpade efter uppger att de 2011 kommer att utföra tillsyn på den nivå Malmö har som mål. Det är viktigt att stadsdelarna utför den tillsyn som behövs, d.v.s. minst ett besök per år i varje butik, och som butiksinnehavarna betalar avgifter för.

Fyra av stadsdelarna deltog en eller ingen gång vid de sex mötena för samordning och utbildning som Tillståndsenheten kallade till 2010. Tillståndsenheten menar vidare att det är viktigt att stadsdelarnas tillsynspersonal är delaktiga i SSP¹⁴-arbetet. Stadsdelarna bör se till att alla butiker får minst ett tillsynsbesök per år och att de tillsynsansvariga har den information och kunskap som behövs för att utföra tillsynen på ett effektivt sätt.

Revisionskontoret konstaterar att ett flertal ärenden kommer att bli aktuella för beslut i myndighetsutskottet under hösten 2011.

¹³ Sedan 1 augusti 2010 har Malmö kommun ansvaret för att genomföra tillsyn av att butikerna inte säljer oriktigt märkt tobak.

¹⁴ Skola-socialtjänst-polis.

6 Källor

Personer

Namn	Funktion/organisation/enhet
Ahlefeld, Anita	Utredningssekreterare, Tillståndsenheten
Andersson, Magnus	Tillsynsansvarig folköl/tobak, SDF Södra innerstaden
Brander, Malin	Tillsynsansvarig folköl/tobak, SDF Kirseberg
Christensson, Thomas	Utredningssekreterare, Tillståndsenheten
Fjälling, Rebecka	Utredningssekreterare, Tillståndsenheten
Funch, Johnny	Arvoderad alkoholinspektör
Gullner, Eva	Arvoderad alkoholinspektör
Gustafsson, Kajsa	Utredningssekreterare, Tillståndsenheten
Gällblad, Per-Eric	Enhetschef, Tillståndsenheten
Hammar, Olof	Arvoderad alkoholinspektör
Kastl, Roland	Tillsynsansvarig folköl/tobak, SDF Husie
Lindeblad, Ines	1:e assistent, Tillståndsenheten
Wennerholm, Margareta	Tillsynsansvarig folköl/tobak, SDF Västra innerstaden
von Platen, Tina	Tillsynsansvarig folköl/tobak, SDF Limhamn/Bunkeflo