



Handläggare: Lisbeth Westerlund
Telefon: 08-508 25 016

Till
Socialtjänstnämnden

Tillsyn enligt 8.kap alkohollagen - yttrande över tillsynsrapport från länsstyrelsen

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som sitt yttrande.
2. Tjänsteutlåtandet överlämnas till länsstyrelsen.
3. Tjänsteutlåtandet överlämnas till kommunstyrelsen för kännedom.

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Länsstyrelsen riktar i rapporten kritik mot socialtjänstförvaltningen och mot socialtjänstnämndens tillståndsutskott. Kritiken avser att förvaltningen och utskottet inte tillämpat de av kommunfullmäktige antagna riktlinjerna för serveringstillstånd samt att inte i tillräcklig grad ha beaktat polismyndighetens yttranden. Förvaltningen delar inte länsstyrelsens uppfattning. Förvaltningen och utskottet har utifrån utredningar och individuella bedömningar gjort en annan bedömning av sakförhållandena i de granskade ärendena än länsstyrelsen.

Bakgrund

En tillsynsrapport från länsstyrelsen daterad den 8 februari 2007, Tillsyn enligt 8 kap. alkohollagen (1994:1738), har inkommit till socialtjänstnämnden, rapporten bilägges. Socialtjänstförvaltningen lämnar i tjänsteutlåtandet synpunkter på länsstyrelsens tillsynsrapport och föreslår att socialtjänstnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som yttrande över rapporten.

Enligt 8 kap. 2 st alkohollagen (AL) utövar länsstyrelsen tillsyn över hur alkohollagen efterlevs i länet. Detta innebär bland annat att länsstyrelsen ska följa hur kommunerna tillämpar lagen.

Länsstyrelsen i Stockholms län har efter begäran av en enskild person, Per-Ola Larsson, efter ett inslag i programmet Insider i TV 3 hösten 2006, beslutat att granska tillståndsgivningen för följande restauranger:

- Spy Bar, Birger Jarlsgatan 20
- Laroy-The Lab, Birger Jarlsgatan 20
- Sturecompagniet, Sturegatan 4
- Köket, Sturegatan 4
- White Room, Regeringsgatan 61

Länsstyrelsen har granskat socialtjänstförvaltningens samtliga handlingar, tjänsteanteckningar och utdrag ur förvaltningens diarium (Alk-T) i de ärenden där ovan nämnda restauranger senast fick sina serveringstillstånd förlängda till kl. 05.00 samt när de senast fick sina serveringstillstånd för uteservering.

Länsstyrelsen har även tagit del av stadens riktlinjer för serveringstillstånd som fastställts av kommunfullmäktige första gången den 16 oktober 1995 och därefter reviderats den 13 december 1999, den 8 april 2002 och den 7 juni 2006.

Sammanfattning av länsstyrelsens rapport

Länsstyrelsen riktar kritik mot socialtjänstförvaltningen och mot socialtjänstnämndens tillståndsutskott. Kritiken avser att förvaltningen och utskottet inte tillämpat de av kommunfullmäktige antagna riktlinjerna för serveringstillstånd samt att inte i tillräcklig grad ha beaktat polismyndighetens yttranden. Länsstyrelsen har även noterat att i ett ärende har serveringstillstånd meddelats utan att remissvar från Skatteverket inkommit och utan att det i akten funnits någon handling som styrkt att sökanden haft dispositionsrätt till aktuell lokal.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen delar inte länsstyrelsens uppfattning att förvaltningen och nämnden brutit mot gällande riktlinjer. Förvaltningen har efter vidare utredningar och individuella be-

dömningar gjort en annan bedömning av sakförhållandena i ärendena än länsstyrelsen. En sådan vetoställning som länsstyrelsen ger polismyndigheten i sin rapport saknas all grund för i gällande lagstiftning och riktlinjer. Länsstyrelsen synes ha missuppfattat tanken med riktlinjerna. Av förarbetena till alkohollagen framgår tydligt att ...”det aldrig varit avsikten att de alkoholpolitiska programmen (benämns riktlinjer i Stockholm) eller kommunens allmänna bedömning i programmen av när alkoholservering kan leda till en alkoholpolitisk olägenhet skulle vara ensamt avgörande eller bindande vid t.ex. en överprövning i domstol. Tanken var snarare att programmen skulle vara vägledande och delvis tjäna som upplysning för eventuella sökanden. Det tidigare kommunala vetot och den tidigare behovsprövningen skulle således inte kunna införas bakvägen genom de alkoholpolitiska programmen.”...

Förvaltningen anser det anmärkningsvärt att länsstyrelsen inte lämnat tillsynsrapporten till socialtjänstförvaltningen för sakgranskning. Om länsstyrelsen följt tidigare träffad överenskommelse om sakgranskning inför slutrapport kunde många förhållanden som beskrivits i rapporten klarats ut.

Förvaltningen ställer sig frågande till vad som varit länsstyrelsens avsikt med rapporten, dels mot bakgrund av att ingen möjlighet till sakgranskning givits, dels den omfattande spridning man givit rapporten, dels de uttalanden handläggande tjänsteman gjort i Svenska Dagbladet 2007-02-14 att ”man kan spekulera i varför kommunen inte lyssnat tillräckligt på polisen och gått tvärt emot sina riktlinjer”.

Förvaltningen kommenterar nedan länsstyrelsens kritik avseende handläggningen av ansökningar om serveringstillstånd och utökade serveringstider för restaurangen White Room. Dessa kommentar gäller i stort även för övriga av länsstyrelsen granskade ärenden samt även för dem som inte granskats av länsstyrelsen och då i synnerhet för de sena serveringstiderna till kl 05:00.

White Room, Regeringsgatan 61 i Stockholm –ansökan om serveringstillstånd

Sökande var bolaget Stora Teatern Stockholm AB.

2005-03-21 inkom ansökan om **nytt tillstånd** (ägarskifte) för spritdrycker, vin och starköl till allmänheten, i restaurang och uteservering, dagligen till kl 05:00 respektive kl 01:00.

2005-04-11 meddelades bolaget ett tillfälligt serveringstillstånd i avvaktan slutgiltigt beslut av tillståndsutskottet att gälla till och med 2005-05-31.

2005-05-23 meddelades ånyo ett tillfälligt serveringstillstånd i avvaktan slutgiltigt beslut av tillståndsutskottet att gälla till och med 2005-06-30.

2005-07-07 beslutade tillståndsutskottet i enlighet med förvaltningens förslag att bifalla ansökan. Serveringstiden till kl 05:00 gavs för ett år framåt.

Länsstyrelsen kritiserar förvaltningen för att tillfälligt serveringstillstånd har medgivits i avvaktan slutgiltigt beslut utan att hyreskontrakt kunnat uppvisas avseende dispositionsrätt till lokalen och att Skatteverkets redovisning inte inkommit.

Förvaltningens synpunkter

Enligt stadens riktlinjer för serveringstillstånd kan och bör om sådant önskemål föreligger tillfälligt serveringstillstånd beviljas i avvaktan slutgiltigt beslut till sedan tidigare kända tillståndshavare som inte har några anmärkningar. Förutsättningar som då ska vara uppfyllda är att polismyndighetens svar har inkommit och att ansökan i den del som sökanden förfogar över är komplett. Skatteverkets redovisning behöver inte inväntas eftersom kontinuerlig prövning i ekonomiskt avseende görs av befintliga tillståndshavare. Polismyndigheten underrättar dock inte tillståndsmyndigheten kontinuerligt om sökandensandel varför polismyndighetens yttrande måste inväntas.

Förvaltningen hade erforderlig information för att bevilja tillfälligt serveringstillstånd enligt stadens riktlinjer då sökanden var en tidigare känd tillståndshavare utan anmärkningar. Dispositions rätt till lokalerna förelåg också vid utfärdandet av tillfälligt serveringstillstånd i avvaktan slutgiltigt beslut. Förvaltningen har dock underlåtit att upprätta tjänsteanteckning om detta förhållande.

White Room, Regeringsgatan 61 i Stockholm – ansökan om utökad serveringstid

Sökande var bolaget Stora Teatern Stockholm AB

- 2006-03-22 inkom ansökan om **utökad serveringstid** på uteservering till kl 03:00
- 2006-06-02 meddelade förvaltningen ett tillfälligt serveringstillstånd i avvaktan slutgiltigt beslut av tillståndsutskottet att gälla till och med 2006-06-30
- 2006-06-22 meddelades ånyo ett tillfälligt serveringstillstånd i avvaktan slutgiltigt beslut av tillståndsutskottet att gälla till och med 2006-07-31
- 2006-07-20 beslutade tillståndsutskottet i enlighet med förvaltningens förslag att bifalla ansökan om serveringstid till kl 03:00 i uteserveringen på prov ett år för att vinna erfarenhet om eventuella störningar till närboende eller olägenheter från allmän ordnings- och säkerhetssynpunkt.

Länsstyrelsen finner det anmärkningsvärt att socialtjänstnämnden anser att det finns anledning att vinna ovan refererad erfarenhet mot bakgrund av innehållet i polismyndighetens yttrande om 169 polisanmälningar under det senaste året. Ansökan borde mot bakgrund av innehållet i polismyndighetens yttrande och stadens riktlinjer ha lämnats utan bifall.

Förvaltningens synpunkter

Detta ärende illustrerar ett välkänt och stort problem för tillståndsmyndigheten vid handläggningen av ansökningar om utökade serveringstider, nämligen att polismyndigheten generellt är negativ till sena serveringstider medan staden är positiv till sådana etableringar. Polismyndigheten lämnar ofta yttranden som är generella ifråga om områdets karaktär och i mycket liten grad individuella ifråga om det specifika serveringsstället.

Vid prövning av ansökningar om serveringstillstånd måste alltid en individuell bedömning göras. När polismyndigheten inte fullföljer sin utredningsskyldighet enligt förvaltningslagen och inte gör individuellt relaterade bedömningar enligt alkohollagen, i det yttrande de avlämnar, ankommer det på handläggarna vid förvaltningens tillståndsenhet att genomföra sådan. Detta innebär att varje anmälan måste begäras in från polismyndigheten (eftersom de sällan är bilagda yttrandet) och analyseras. Oftast tar anmälningarna sikte på själva brottet och inte på huruvida serveringsstället har brustit vid sin servering. Därför måste materialet kommuniceras med sökanden som också (långt efter det att ifrågavarande händelser ägt rum) får ägna mycket tid åt att analysera anmälningarna utifrån sin egen dokumentation (vaktrapporter och dylikt).

I detta ärende har förvaltning och nämnd efter att ha fullföljt sin utredningsskyldighet enligt förvaltningslagen och den individuella prövning som krävs enligt alkohollagen gjort en annan bedömning av sakförhållandena än polismyndigheten och således lämnat bifall till ansökan på prov ett år främst för att säkerställa förhållandena för de närboende.

I de åtaganden socialtjänstnämnden har fastställt för tillståndsenheten anges att handläggningstiderna för ansökningar om utökade serveringstider (ansökningar om stadigvarande ändringar av tillstånd) ska vara ca en månad. De brister som ofta finns i polismyndighetens yttranden medför att förvaltningen inte kan fullfölja sina åtaganden. När drygt två månader förflutit från det att ansökan enligt ovan inkommit, 2006-06-02, beslutade förvaltningen om ett tillfälligt serveringstillstånd i avvaktan slutgiltigt beslut av tillståndsutskottet. Förvaltningen hade då gjort den individuella bedömningen att inga förhållanden talade mot en utökad serveringstid på prov ett år.

Som framgår ovan beslutade tillståndsutskottet 2006-07-20 i enlighet med förvaltningens förslag att bifalla ansökan om serveringstid till kl 03:00 i uteserveringen på prov ett år för att vinna erfarenhet om eventuella störningar till närboende eller olägenheter från allmän ordnings- och säkerhetssynpunkt. Då hade fyra månader förflutit sedan ansökan inkommit och utredningen försenats på grund av polismyndighetens sena generella svar.

Kommentarer till övriga såväl granskade som inte granskade ärenden

Den redogörelse som lämnats ovan avseende två ärenden gällande restaurangen White Room gäller i stort även för övriga av länsstyrelsen granskade ärenden samt även för dem som inte granskats av länsstyrelsen och då i synnerhet för de sena serveringstiderna till kl 05:00.

Det har förekommit att polismyndigheten dröjt i närmare ett år med att lämna yttrande. När det sedan inkommit har det ändå ankommit på förvaltningen att fullfölja utredningsskyldigheten och genomföra individuell prövning. Det har inneburit att förvaltningen på ett mycket olyckligt sätt vid upprepade tillfällen nödgats tillfälligt förlänga serveringstiderna i avvaktan slutgiltigt beslut.

I vissa fall har det stått angivet i besluten om tillfälliga serveringstillstånd att polisens yttrande inte innehåller något anmärkningsvärt. Förvaltningen instämmer i länsstyrelsens uppfattning att det inte är en bra formulering. En mer korrekt formulering skulle kunna vara följande: Polisens yttrande har inkommit. Förvaltningen kan för närvarande inte i avvaktan vidare utredning ta ställning till om det innehåller något anmärkningsvärt. I denna del tar förvaltningen således till sig av länsstyrelsens kritik.

Det har också varit svårt att upprätthålla rättsäkerheten när underlag från polismyndigheten föreligger som är uppemot två år gammalt. Situationerna kan inte så långt i efterhand belysas på ett fullständigt korrekt sätt.

Den individuella prövningen är lagstadgad. Den är också viktig av trovärdighetsskäl i förhållande till branschen och av avgörande betydelse för om krögare vågar anmäla brott. Förhållandet med ett stort antal anmälningar mot en restaurang kan visa att de bedriver ett aktivt arbete mot berusning, servering till underåriga och narkotika såväl som att man underlåter att bedriva ett sådant arbete. Om myndigheter sätter likhetstecken mellan en hög anmälningsfrekvens och stora brister kommer detta att medföra en återgång till tidigare ordning där restauranger underlät att anmäla och beivra brott. Det skulle radera det arbete som bransch och myndigheter gemensamt de senaste dryga tio åren bedrivit som resulterat i minskad förekomst av berusningsdrinkande, servering till underåriga och förekomst av narkotika på stadens restauranger.

Förvaltningen vill avslutningsvis aktualisera frågan om länsstyrelsens tillsynsuppgift. Enligt alkohollagen ska länsstyrelserna primärt inrikta sitt arbete på att stödja och hjälpa kommunerna. Därutöver ska länsstyrelserna granska kommunernas ärendehandläggning och de kan även utöva tillsyn. Lagen uttrycker dock klart att tillsynsansvaret åligger kommunerna. Länsstyrelsens tillsyn bör främst ha som utgångspunkt att granska kommunens verksamhet. Mot denna bakgrund bör Länsstyrelsens i Stockholms län samordnande och drivande roll i Operation kroganering ifrågasättas.

Förvaltningen konstaterar att Länsstyrelsen i Stockholms län i sitt arbete gentemot Stockholms stad i hög grad fokuserar på kontroll och granskning. Det råder enligt förvaltningens mening, en påtaglig obalans mellan uppgifterna att dels stödja och hjälpa dels granska och kontrollera. Stockholms stad har tidigare på såväl politisk nivå som förvaltningsnivå tagit upp ovannämnda frågor med länsstyrelsen. Förvaltningen anser att det är angeläget att ånyo ta upp en diskussion med länsstyrelsen om ansvar och samverkansformer.

Bilaga

Länsstyrelsens tillsynsrapport ”Tillsyn enligt 8 kap. alkohollagen (1994:1738) - AL