

1998

ÅRSRAPPORT

Alkoholfrågor

LÄNSSTYRELSEN



ÖSTERGÖTLAND



**LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND**

Sociala enheten

ÅRSRAPPORT

1999-03-10

51-10747/98

FÖRORD

Från att tidigare ha haft det direkta ansvaret för hanteringen av serveringstillstånd är Länsstyrelsen numera regional tillsynsmyndighet med uppgift att ge råd och stöd åt kommunerna samt övervaka kommunernas verksamhet. Länsstyrelsen skall vidare sammanställa, systematisera och analysera utvecklingen av alkoholhanteringen i länet.

Som ett led i uppgiften att sammanföra och analysera information på alkoholområdet skall Länsstyrelsen årligen sammanställa en länsrapport. Denna tredje rapport avser 1998 och är till huvuddelen en lägesbeskrivning av kommunernas tillstånds- och tillsynshantering. Rapporten tar också upp aspekter rörande den illegala alkoholhanteringen.

Bo Silén
Socialdirektör

Jörgen Sperens
Byrådirektör

1999-03-10

51-10747/98

Innehåll	Sid
1. Länsstyrelsens årsrapport	1
Sammanfattning	1
Bakgrund	2
Utvecklingen av antalet serveringstillstånd	2
Hantering av serveringstillstånd	2
Tillsyn	3
Riktlinjer och alkoholpolitiska program	4
Överklaganden	4
Illegal alkohol	4
Länsstyrelsens insatser	5
2 Statistik gällande serveringstillstånd	6-7
3 Statistik gällande tillsyn	8
4 Avgifter	9

1. LÄNSSTYRELSENS ÅRSRAPPORT

Sammanfattning

Utvecklingen av antalet permanenta serveringstillstånd till allmänheten (restauranger) har efter en kraftig ökning under större delen av 1990-talet de senaste åren på ett märkbart sätt bromsats upp för att under 1998 minska i antal. Orsaken torde vara den ökade konkurrensen som förutom ett större antal konkurser även innebär färre nyetableringar. Av betydelse är också kommunernas ekonomiska kontroll som varje år resulterar i ett antal återkallade serveringstillstånd. När det gäller antalet tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten, festivaler och liknande, fortsätter dessa att öka men också här kan en dämpning märkas.

Det är Länsstyrelsens uppfattning att kommunerna klarar av tillståndshanteringen på ett i stort sett godtagbart sätt.

Uppmärksammas bör dock risken för att näringspolitiska intressen sätts före de sociala aspekterna vid tillståndsgivningen vilket går helt emot alkohollagens uttalade intentioner.

Länsstyrelsen vill också poängtera att eventuella avslagsbeslut alltid ska motiveras på ett så fullödigt sätt som möjligt samt att eventuella villkor, baserade på kommunens riktlinjer eller alkoholpolitiska program, knutna till ett serveringstillstånd alltid måste ligga inom alkohollagens ramar.

Kommunernas restaurangtillsyn fortsätter att utvecklas positivt. Viktigt är emellertid att kommunerna inte stannar upp i sina strävanden att utöka samarbetet med andra myndigheter. Samordnad tillsyn är enligt Länsstyrelsens bedömning den enda framkomliga vägen för att stävja de ekonomiska oegentligheter som förekommer i branschen samt att klara av de ordnings- och nykterhetsproblem som ökad etablering och utsträckta serveringstider kan medföra.

Länsstyrelsen ingår tillsammans med Skattemyndigheten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kronofogdemyndigheten samt Tullen i SAMEB-E som står för Samverkan mot ekonomisk brottslighet i Östergötland. Huvudsyftet är att genom samverkan hitta former för att på ett effektivt sätt bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Restaurangsektorn är en av de branscher man arbetar med och under året har samordnade tillsynsprojekt genomförts, bland annat i samband med festivaler i Norrköping, Linköping och Motala.

Förändringens vindar blåser inom alkoholområdet och påverkan från övriga Europa blir mer och mer påtaglig vilket får till följd att restaurangernas betydelse för den totala alkoholkonsumtionen alltmer minskar. Enligt samstämmiga uppgifter ökar också betydelsen av den illegalt införda/tillverkade alkoholen som tillhandahålls utanför restaurangsektorn kraftigt. Två tillslag har under året skett mot storskaliga tillverkare i länet. Distributionsnäten kan dock vara svåra att kartlägga då ingripandena i de allra flesta fall genomförs mot tillverkarledet.

Bakgrund

Riksdagen fattade i december 1994 beslut om en ny alkohollag (SFS 1994:1738) vilken trädde i kraft den 1 januari 1995 och ersatte den tidigare gällande Lagen om handel med drycker (SFS 1977:293).

Alkohollagens ikraftträdande betydde att det samlade ansvaret för alkoholhanteringen etappvis flyttades över från Länsstyrelsen till kommunerna. Den direkta restaurangtillsynen överfördes 1995 medan ansvaret för tillståndsgivning och sanktioner flyttades över till kommunerna 1 januari 1996. Tillståndstvånget för öl, klass II, togs också bort i och med att den nya alkohollagen trädde i kraft.

Kommunaliseringen innebar att Länsstyrelsen fick en helt ny roll som regional tillsynsmyndighet på alkoholområdet. Under 1996 och 1997 var Länsstyrelsens uppgift som utbildningsresurs prioriterad vilket bland annat innebar att man var obligatorisk remissinstans för kommunerna när det gäller serveringsärenden. En ordning som upphörde i och med ingången av 1998. Framhållas bör emellertid att Länsstyrelsen förutom att följa och utvärdera den alkoholpolitiska utvecklingen i länet även fortsättningsvis skall biträda kommunerna med råd och stöd samt utöva tillsyn.

Utvecklingen av antalet serveringstillstånd

Antalet serveringstillstånd för alkoholdrycker till allmänheten har visat en kontinuerlig ökning under större delen av 1990-talet. Under 1997 bromsades emellertid ökningstakten upp, ett trendbrott som också gäller för 1998 då antalet serveringstillstånd till allmänheten faktiskt minskade.

Orsakerna är säkert flera men torde i första hand vara den allt hårdare konkurrensen med åtföljande minskad lönsamhet vilket gjort branschen mindre lockande. Inslag som pekar i den riktningen är också att serveringsställen i samband med konkurser numera i större utsträckning än tidigare läggs ner samt att antalet nyetableringar är färre än tidigare. Av betydelse är också kommunernas ekonomiska kontroll som varje år resulterar i ett antal återkallade serveringstillstånd.

I syfte att motverka den för branschen allt sämre lönsamheten har många restauranger de senaste åren alltmer satsat på uteserveringar och tillhörande arrangemang, som karnevaler, festivaler och liknande. En ökning av antalet tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten kan också noteras för såväl 1997 som 1998 även om ökningstakten också här verkar ha dämpats. Noterbart är även att tillfälliga serveringstillstånd till slutna sällskap ökat kraftigt och nu är uppe på samma nivå som före kommunaliseringen.

Hantering av serveringstillstånd

Kommunernas hantering av tillståndsärenden fungerar i stort sett bra. Man får en allt större erfarenhet av tillståndsgivning och ökade kunskaper när det gäller tillämpning av alkohollagen. Tillståndsgivningen kan i många fall vara en kamp mellan sociala- och näringspolitiska intressen där det bör framhållas att alkohollagen med bestämdhet uttalar att den sociala sidan eller skyddsaspekten alltid skall ha företräde.

Problematiskt, främst i de små kommunerna, är det ”glapp” som uppstår i kompetensen när en alkoholhandläggare slutar fram till att en ny är upplärd. En möjlighet att förhindra detta är ett ökat samarbete de mindre kommunerna emellan och att man därigenom kan assistera varandra i den här typen av situationer.

Länsstyrelsen har i tidigare årsrapporter framfört ekonomidelen där finansiering, budget och sökandens ekonomiska vandel ska bedömas, som den kanske viktigaste delen av tillståndsprövningen. En bedömning som kvarstår mot bakgrund av restaurangbranschens stora problem med ”svarta pengar” och ”svart arbetskraft”. Skattemyndigheten har i det här sammanhanget på ett utmärkt sätt under 1996-98 fungerat som remissinstans. Denna remissverksamhet kommer fortsättningsvis att skötas via de lokala skattekontoren i Linköping, Norrköping, Motala och Mjölby.

Tillsyn

Den ökade direkttillsynen över restaurangerna är väl kanske den största vinsten med kommunaliseringen. Kommunernas tillsyn har utvecklats mycket positivt och de resurser som i dag läggs ned på restaurangtillsyn är avsevärt större än före kommunaliseringen.

Regelrätta restaurangkontroller har under året genomförts i så gott som samtliga kommuner. För de mindre kommunerna har också närheten och den goda lokalkännedomen varit till stor hjälp vid den löpande tillsynen. I de större kommunerna finns nu en utvecklad tillsynsorganisation med schemalagd restaurangtillsyn där också samordnad tillsyn regelbundet genomförs tillsammans med Polis- och Skattemyndighet.

En stor satsning på samordnad tillsyn genomfördes i Valdemarsvik under årets Karnebåtsfestival. Kommunen, Skattemyndigheten, Polismyndigheten samt Länsstyrelsen deltog i tillsynen som resulterade i ett återkallat serveringstillstånd.

För att komma åt de oegentligheter som finns i restaurangbranschen vill Länsstyrelsen framhålla nödvändigheten av en fortsatt satsning på en samordnad tillsyn. Länsstyrelsen kommer också fortsättningsvis att arbeta för att samordnade tillsynsprojekt ska genomföras även i de av länets kommuner som hittills inte haft denna typ av tillsyn.

Länsstyrelsen ingår också i SAMEB-E, Samverkan mot ekonomisk brottslighet i Östergötland. Syftet är att hitta en bred samverkansbas mellan Skattemyndigheten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Tullen samt Länsstyrelsen för att på ett effektivt sätt bekämpa den alltmer ökade ekonomiska brottsligheten. Restaurangsektorn ingår här som en del av de olika områden man arbetar med och under året har SAMEB-E genomfört samordnad tillsyn i samband med tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten, festivaler och liknande, i Linköping, Norrköping och Motala.

Beträffande tillsyn av folköl har inte några riktade satsningar genomförts under året. Den löpande tillsynen har i de flesta kommuner skett i samarbete med polismyndigheten, undantaget Linköping som sedan ett par år har en tjänsteman speciellt avdelad för tillsyn av folköl. De brister som noterats gäller i första hand att det krav på matutbud som alkohollagen ställer för att få sälja folköl ej är uppfyllt.

Riktlinjer och alkoholpolitiska program

Samtliga länets kommuner har riktlinjer för tillstånds- och tillsynsverksamheten och merparten av kommunerna har även antagit alkoholpolitiska program. Riktlinjerna och det alkoholpolitiska programmets innehåll och betydelse har i ett par av länets kommuner varit föremål för diskussioner mot bakgrund av frågan om vilka befogenheter kommunen har för att forma sin egen alkohopolitik. Här bör framhållas att utformandet av såväl riktlinjer, alkoholpolitiska program som tillsyn måste ske inom de gränser alkohollagen ställer upp. Noteras kan i sammanhanget att kommunernas möjligheter att begränsa etableringar i praktiken minskat genom den nya alkohollagen i jämförelse med den tidigare Lagen om handel med drycker, där det kommunala vetoförfarandet kunde stoppa en etablering utan det höga krav på motivering som i dag krävs för att kunna återopa alkoholpolitiska olägenheter.

Överklaganden

Antalet överklaganden har minskat något jämfört med tidigare. Antalsmässigt är Motala kommun klart överrepresenterat och i de flesta fall har också länsrätt- och kammarrättsutslagen gått i klagandens favör. Ånyo måste påpekas nödvändigheten av att beslutsmotiveringen sker på ett fullgott sätt samt att grunden för beslut och villkor alltid ligger inom alkohollagens gränser. Detta inte minst viktigt ur rättsäkerhetsynpunkt då ett felaktigt beslut kan få vida konsekvenser för sökanden. Motala kommun bör emellertid också ha en eloge för att man i mer än ett fall haft mod att driva svåra och ur lagstiftningssynpunkt principiellt viktiga ärenden.

Illegal alkohol

Problemen kring ”svartsprit”, hembränd och smugglad sprit, har blivit alltmer aktuell de senaste åren. På uppdrag av Oberoende alkoholsamarbete (OAS) och som en del i en rikstäckande satsning genomförde Länsrådsgruppen mot droger under året en konferensdag med illegal alkohol som tema.

Polismyndigheten har i remissvar till Länsstyrelsen gjort en bedömning av situationen när det gäller den illegala alkoholhanteringen. Av denna framgår att;

1) Under 1998 gjordes tio ingripanden mot hembrännare med kompletta anläggningar. Två av dessa kan anses som storskaliga med tanke på kapacitet och känd försäljning. Ett ingripande gjordes dessutom mot en säljare av smuggelsprit i stor skala.

2) Svårigheter föreligger att utreda distributionsnäten eftersom ingripanden oftast sker mot tillverkaren. Försäljningsställen är mestadels arbetsplatser samt skolor och ungdomsgårdar då det är väl känt att ungdomar i dag i stor utsträckning berusar sig på hembränd sprit som det enligt samstämmiga uppgifter är mycket lätt att få tag på. Detta gäller på senare tid även smuggelsprit som distribueras via reguljära lastbilstransporter från utlandet.

3) Uppgifter om att restauranger utnyttjar svartsprit förekommer då och då men något konkret ärende finns ej redovisat.

Länsstyrelsens insatser

Länsstyrelsen har under 1998 gett råd och stöd till kommunernas alkoholhandläggare med beräknad tidsåtgång 1- 2 timmar per dag.

Totalt 7 kommunbesök har gjorts där handlägnings- och tillsynsfrågor diskuterats.

Länsstyrelsen ingår också i Länsamrådsgruppen mot droger som under året förutom ovan nämnda OAS-konferens genomfört ett projekt rörande genomslagskraften i alkoholinformation till olika ungdomsgrupper. Länsamrådsgruppen mot droger innefattar förutom Länsstyrelsen även Östergötlands Kommunförbund, Östergötlands Idrottsförbund, CAN:s länsombud, NTF, Polismyndigheten, Försäkringskassan samt Landstinget.

Handläggarrträffar för kommunernas alkoholhandläggare har av Länsstyrelsen under året anordnats vid tre tillfällen.

2. STATISTIK GÄLLANDE SERVERINGSTILLSTÅND

Tabell 1. Utvecklingen av antalet permanenta serveringstillstånd i länet till allmänheten (restauranger) och totalt under perioden 1993-98

År	Till allmänheten	Totalt
1993*	256	374
1994*	278	399
1995*	313	444
1996	317	441
1997	326	444
1998	313	439

* Statistikuppgifterna från 1993 till och med 1995 är sammanställda av Statistiska Centralbyrån. Under 1996 - 1998 har kommunerna gjort en registergenomgång och rättat till uppkomna felaktigheter varför uppgifterna inte är helt jämförbara.

Tabell 2. Antal permanenta serveringstillstånd (sprit, vin, starkölsrestauranger samt kombinerade tillstånd) till allmänheten respektive slutna sällskap 1998 jämfört med 1997 samt nytillkomna tillstånd under 1998

Kommun	Allmänheten				Slutna sällskap		Totalt	
	Sprit rest.	Vin rest.	Stark-ölsrest.	Kombi-nerade	Därav nya 1998	Därav nya 1998	31/12 1998	31/12 1997
Boxholm	6	0	0	1	2	2	9	9
Finspång	14	4	0	1	2	6	25	26
Kinda	7	0	0	1	1	7	15	16
Linköping	71	6	0	5	9	34	116	114
Mjölby	10	4	0	4	2	3	21	19
Motala	24	2	0	2	2	7	35	35
Norrköping	69	11	1	5	7	55	141	148
Söderköping	13	1	0	2	1	6	22	19
Vadstena	12	4	2	0	1	2	20	21
Valdemarsvik	8	2	0	0	1	1	11	11
Ydre	2	0	0	0	0	1	3	3
Åtvidaberg	9	2	0	0	2	2	13	13
Ödeshög	6	1	0	1	0	0	8	10
Summa	251	37	3	22	30	126	439	444

Som jämförelse kan noteras att för 1997 var antalet nya serveringstillstånd till allmänheten 25 och till slutna sällskap 14 stycken. Motsvarande siffror var för 1996, 32 respektive 25.

Ovanstående restaurangstatistik inkluderar även serveringstillstånd för båtar, s.k. trafikstillstånd, innebärande 3 stycken för Motala, 2 för Vadstena samt 1 tillstånd för Norrköping, Linköping och Kinda. Detsamma gäller serveringstillstånd för teatrar där det finns 1 tillstånd vardera i Norrköping och Linköping.

Tabell 3. Administrativa ingripanden under 1998 (återkallelse av permanenta serveringstillstånd, varning, förbud mot försäljning av folköl) samt överklaganden av kommunernas beslut i serveringsärenden.

Kommun	Återkallelse	Varning	Förbud, folköl	Överklaganden
Boxholm	0	0	0	0
Finspång	0	0	0	0
Kinda	0	0	0	0
Linköping	2	2	0	2
Mjölby	0	0	0	0
Motala	0	0	0	6
Norrköping	4	3	0	3
Söderköping	0	0	0	0
Vadstena	0	0	0	0
Valdemarsvik	1	0	0	1
Ydre	0	0	0	0
Åtvidaberg	0	0	0	0
Ödeshög	0	0	0	0
Summa	7	5	0	12

Under 1997 återkallades 19 permanenta serveringstillstånd, meddelades 2 varningar samt 3 förbud mot försäljning av folköl. Totalt 15 ärenden överklagades.

Tabell 4. Antal meddelade tillfälliga serveringstillstånd under 1998 till allmänheten respektive slutna sällskap

Kommun	Allmänheten	Slutna sällskap
Boxholm	2	11
Finspång	9	22
Kinda	15	32
Linköping	12	192
Mjölby	4	33
Motala	2	22
Norrköping	31	195
Söderköping	9	8
Vadstena	4	8
Valdemarsvik	10	8
Ydre	2	0
Åtvidaberg	6	31
Ödeshög	3	4
Summa	109	566

Jämförelsetal för 1997 är totalt 93 beviljade tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten och 383 till slutna sällskap.

3. TILLSYNSVERKSAMHET

Tabell 5. Totalt antal tillsynstillfällen (varje tillfälle innehåller vanligtvis flera tillsynsbesök) per kommun under 1998 samt eventuell samordning med annan myndighet,

Kommun	Antal tillsynstillfällen	Samordnad tillsyn
Boxholm	3	Nej
Finspång	10	Ja
Kinda	1	Ja
Linköping	20*	Ja
Mjölby	4	Ja
Motala	3	Ja
Norrköping	48*	Ja
Söderköping	2	Ja
Vadstena	4	Ja
Valdemarsvik	10	Ja
Ydre	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Åtvidaberg	10	Nej
Ödeshög	10	Ja

* Totalt har 113 tillsynsbesök genomförts i Linköping och 144 i Norrköping

En stor satsning på samordnad tillsyn gjordes även under 1998 i samband med **Festivalen** i Linköping och **Karnevalen** i Norrköping. Vid totalt 6 tillfällen i Linköping och 2 tillfällen i Norrköping genomfördes fördjupad tillsyn med åtföljande ekonomisk kontroll.

Tabell 6. Av kommunerna noterade brister vid genomförd restaurangtillsyn

Kommun	Eventuella brister
Boxholm	Utan anmärkning
Finspång	Ordning och nykterhet
Kinda	Utan anmärkning
Linköping	Påträngande reklam, dåligt matutbud
Mjölby	Ordning och nykterhet, dåligt matutbud, avsaknad av alkoholfritt alternativ
Motala	Utrymningsvägar, aggressiv marknadsföring
Norrköping	Brister i den ekonomiska redovisningen, personal saknar reglerade anställningsförhållanden
Söderköping	Oklarheter gällande personal, gränsfall till överservering
Vadstena	Ordning och nykterhet, dåligt matutbud, avsaknad av alkoholfritt alternativ
Valdemarsvik	Bristfälliga kassarutiner
Ydre	Uppgift saknas
Åtvidaberg	Utan anmärkning
Ödeshög	Serveringstider

4. AVGIFTER

Tabell 7. Tillstånds- och tillsynsavgifter i jämnt 100-tal kr (alternativt procentandel av omsättning) i länets kommuner 1998

Kommun	A	B	C	D	E	F	G
Boxholm	3500	2000	1000	3000	300	700	Lägst 1000
Finspång	4000	2500	1500	3000	600	700	-
Kinda	3500	2300	1500	1500	500	-	1000 - 6000
Linköping	7000	2000 - 3000	2000	2000 - 4500	500 - 900	700	0,12 % av omsättning*
Mjölby	6000	3000	2000	3500	500	500	0 - 4000
Motala	3500	2000	1000	3000	300	500	500 - 5000
Norrköping	6000	3500	2500	4000	800	800	3000 - 7000*
Söderköping	4100	2600	1500	1000 - 3100	300 - 600	1000	I relation till omsättning
Vadstena	6000	3000	2000	3000	600	700	0 - 7000
Valdemarsvik	3500	2000	1000	3000	500	700	2000 - 3000
Ydre	3000	1500	800	300	200	-	lägst 500
Åtvidaberg	3000	1500	800	1000	200	-	500 - 3000
Ödeshög	4000	2500	1500	600	300	1000	-

* Högre avgifter för de restauranger som har serveringstid längre än till klockan 01.00.

Förklaringar till tabell 7

A. Nyansökningar

Helt nya ansökningar om permanenta serveringstillstånd eller ägaröverföringar

B. Utvidgade tillstånd

Utökning av sortiment eller utökning av serveringsyta

C. Utökade serveringstider

D. Tillfälliga tillstånd till allmänheten

E. Tillfälliga tillstånd till slutna sällskap

F. Fast tillsynsavgift

G. Rörlig tillsynsavgift

Sändlista

Alkoholinspektionen

Socialdepartementet, Lars Engqvist

Inrikesdepartementet, Länsstyrelseenheten

Socialnämnderna eller motsvarande i länet

Alkoholhandläggarna i länets kommuner

Länsstyrelserna

Östergötlands kommunförbund

Kronofogdemyndigheten, Linköping, Motala, Norrköping

Länspolismästare Lars Engström

Polismyndigheten, polisområde Linköping, Motala, Norrköping

Skattemyndigheten i Östergötland

Länsskattekontoret

Lokala skattekontoren i Linköping, Motala, Mjölby, Norrköping

Länsrätten

Kammarrätten i Jönköping