



LÄNSSTYRELSEN
Södermanlands län

RAPPORT

ISSN 1400-0792

Nr 2011:7

Kommunala riktlinjer för alkoholservering



Projektarbete på Länsstyrelsen i Södermanlands län okt 2010 – feb 2011

Förord

Sedan årsskiftet gäller en till stora delar ny alkohollag. Länsstyrelsernas roll, som den beskrivs i den nya lagtexten, är dock oförändrad sedan 1995. Den aktuella bestämmelsen anger att länsstyrelserna ska ge kommunerna råd och stöd, men också utöva tillsyn. Detta innebär bl.a. att länsstyrelserna även i fortsättningen ska verka för att lagens bestämmelser får genomslag i länet.

I propositionen till lagen finns förväntningar från regeringens sida om att alla berörda myndigheter ska bedriva en kraftfullare och mer kvalitativ tillsyn. I såväl den nya som den gamla alkohollagen finns verktyg för berörda myndigheters arbete. En av nyheterna i den nya lagen är bestämmelsen om att kommunerna ska ha riktlinjer med information om vad som gäller enligt lagen och anslutande lokala bestämmelser. Tanken är att dessa ska utgöra ett stöd för kommunens arbete med ansökningar om serveringstillstånd. De ska också underlätta för en presumtiv sökande genom att denne i förväg kan bedöma om en tänkt etablering kan ges tillstånd.

Vid lagändringar är det självfallet angeläget att följa hur de nya bestämmelserna får genomslag och tillämpas av kommunerna. I ett sådant arbete är det en fördel att känna till hur läget såg ut innan bestämmelsen trädde i kraft.

Denna rapport (studie) beskriver detta. Rapporten, som är ett exempel på s.k. tematisk tillsyn, har genomförts inom ramen för Arbetsförmedlingens LYFT insatser. Arbetet har bedrivits under perioden oktober 2010 – februari 2011 på Samhällsbyggnadsenhetens Vårdfunktionsfunktion. Projektledare och författare har varit Lena Viklund. Hon har utfört huvuddelen av arbetet i dialog med alkoholhandläggaren, projektledaren för Ansvarsfull alkoholserving och funktionschefen (den senare var också handledare).

Projektledaren har deltagit i det dagliga arbetet på funktionen och också deltagit på två av de möten som länets kommunala alkoholhandläggare, tillsammans med representanter från Vårdfunktionsfunktionen, har ungefär fem gånger per år (nätverket alk-D). Vid ett sådant möte diskuterades bl.a. här aktuella riktlinjer. De kommentarer som finns i rapportens avslutande kapitel svarar funktionschefen för.

Det är Länsstyrelsens ambition att göra en uppföljande studie om något år för att då belysa vilken effekt den nya bestämmelsen fått.

Länsstyrelsen, mars 2011

Mikael Bentzer, chef på Vårdfunktionsfunktionen.

Innehållsförteckning

Förord	2
Innehållsförteckning	3
Sammanfattning	4
Syfte med rapporten	5
Metod	5
Bakgrund	6
Alkoholutredningen	7
Lagändringen 2005	8
Alkohollagsutredningen	8
En ny alkohollag	9
Kommunernas riktlinjer – sammanställning och Länsstyrelsens kommentarer	11
Utformningen av riktlinjerna	10
Handläggningstid m.m.	11
Utbildning erbjuds	11
Krav på utbildning m.m.	11
Besked om tillstånd/ förhandsbesked	11
Områden eller vissa verksamheter där tillstånd inte ska komma ifråga m.m.	11
Klädkod	12
Hur tungt väger remissinstansers synpunkter?	12
Serveringstider	12
Uteserveringar - tider	13
Länsstyrelsens kommentar.	13
Uteserveringar – avstånd m.m.	13
Tillsyn	13
Tillfälliga serveringstillstånd	14
Koppling idrott/alkohol	14
Folköl	14
Länsstyrelsens kommentar	14

Sammanfattning

Sju av länets nio kommuner har riktlinjer för serveringstillstånd. De är oftast beslutade av kommunfullmäktige och i något fall av socialnämnden. Flens kommun har inget separat program kallat riktlinjer. Viss ledning för det interna arbetet respektive presumtiva sökande finns dock i det drogpolitiska programmet (se vidare nedan). Även Oxelösunds kommun saknar riktlinjer, men hänvisar till de årligen uppdaterade mål- och budgetdokument som finns. I dessa dokument finns bland annat ett mål om god folkhälsa och Vård- och omsorgsnämndens egna mål.

En del kommuners riktlinjer är beslutade vid mitten av 1990-talet och därefter inte reviderade. De torde alltså ha beslutats i samband med flytten av serveringsärendena från länsstyrelserna till kommunerna (vilket skedde under en tre år lång period med start 1995). I några fall saknas rutiner/utsedd ansvarig person för uppföljning och/eller uppdatering av riktlinjerna.

Riktlinjerna är vanligen publicerade på kommunens hemsida. De kommunala alkoholhandläggarna bedömer att riktlinjerna är ett värdefullt instrument framförallt i kontakterna med sökanden. Flera handläggare nämner som exempel att riktlinjerna utgör ett stöd i deras arbete vid frågor kring serveringstider från sökanden. I något fall nämns också att de konkretiserar lagens kökskrav och att detta varit till hjälp i kontaktarna med sökanden. En handläggare uttrycker att riktlinjerna innebär en trygghet att kunna luta sig mot ett politiskt antaget dokument i tillstånds- och tillsynsfrågor. I vissa fall har avsteg gjorts från riktlinjerna, detta har dock inte inneburit att dessa därefter har ändrats.

Kommunernas riktlinjer är till omfång och innehåll relativt olika. En del skrivningar finns endast i en av kommunernas riktlinjer. Så har t.ex. Strängnäs kommun angivit att tillfälligt tillstånd inte kan meddelas då en ansökan om stadigvarande tillstånd är under handläggning och vidare att kommunen inte lämnar bindande förhandsbesked. Ett annat exempel är Nyköpings kommun som anger att alkoholservering inte kan komma ifråga vid tillfälliga idrottsevenemang och att sådan servering i idrottsanläggningar endast kan ske från restaurang i avgränsad del av anläggningen. Ett tredje exempel är frågan vilken tyngd yttranden från polismyndigheten och miljöförvaltningen ska ha i beslutsprocessen. Ingen av kommunernas riktlinjer anger detta *särskilt*. Däremot är det flera kommuner som allmänt anger hur man ser på polismyndighetens och miljöförvaltningens avstyrkande i yttrande om serveringstillstånd. Detta gäller t.ex. kommunerna Vingåker, Katrineholm och Strängnäs som anger att om någon av nämnda remissinstanser avstyrker ansökan ska detta likställas med "alkoholpolitiska olägenheter". Det är dock i studien inte klarlagt om detta också i förekommande fall alltid innebär att kommunen avslår ansökan om tillstånd. Andra kommuner har mer allmänna skrivningar. Så räknar t.ex. Eskilstuna kommun upp polismyndigheten och miljöförvaltningen under rubriken "viktiga remissinstanser".

Folköl behandlas i majoriteten av riktlinjerna, men inte i alla. Vissa skrivningar förekommer däremot i nästan samtliga kommuners riktlinjer. Det gäller t.ex. vilka serveringstider som tillämpas i kommunen och vilka platser som av kommunen anses särskild skyddsvärd. Beträffande de senare är dock skrivningarna tämligen allmänt hållna t.ex. "områden i närheten till idrottsplatser, ungdomsgårdar och trafikleder".

I rapportens avslutande kapitel, resultat och synpunkter, finns många fler exempel på likheter och olikheter mellan kommunernas riktlinjer. Ibland ingår riktlinjer för serveringstillstånd i ett mer omfattande alkoholpolitiskt program. I denna rapport används de båda begreppen synonymt.

Riktlinjer är dels ett internt styrmedel för hur vissa sakförhållanden ska bedömas, dels en informationskälla för presumtiva sökande. Ett annat sådant styrmedel är kommunala tillsynsplaner. Om man vill ha en mer heltäckande bild av hur kommunerna avser att hantera/hanterar ärenden som rör serveringstillstånd och folköl bör man studera även sådana planer. Det har inte varit möjligt i denna begränsade studie.

Syfte med rapporten

Länsstyrelserna hade enligt alkohollagen (1994:1738) en regional tillsynsroll på alkoholområdet. Rollen bestod av två delar; dels rådgivning, dels tillsyn. I båda rollerna följde Länsstyrelsen hur kommunerna i länet tillämpade lagen. Sedan årsskiftet gäller en ny alkohollag (2010:1622). Länsstyrelsens tillsynsroll är dock densamma i den nya lagen.

Av propositionen till den nya lagen framgår att det är särskilt angeläget med en aktiv och effektiv tillsyn¹. Den nya lagen innehåller också en särskild bestämmelse² om krav på kommunala riktlinjer på serveringsområdet. Statens folkhälsoinstitut (FHI) ska ta fram en modell för sådana riktlinjer. Med den nya ordningen (ett lagreglerat krav) kommer ”verktyget” riktlinjer med säkerhet att få en annan och större betydelse än hittills. Det finns vid lagändringar särskild anledning att följa utvecklingen av hur nya bestämmelser tillämpas och om de får avsedd effekt (denna uppgift är primärt institutets, men den utförs ofta med hjälp av länsstyrelserna).

I ett sådant arbete är det också relevant att ta reda på vilken roll verktyget haft fram till lagändringen. Länsstyrelsen i Södermanlands län har i detta projekt studerat i vilken utsträckning de nio kommunerna i länet har använt verktyget riktlinjer för serveringstillstånd i sitt arbete med serveringsärenden enligt den gamla alkohollagen. Vi har velat få svar på frågor som; använder alla kommuner riktlinjer som verktyg och hur är de utformade (innehåll), är de uppdaterade, på vilken nivå i kommunen har de tagits, har kommunen gjort avsteg från riktlinjerna i något ärende och justerades riktlinjerna därefter.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har tidigare inte haft en heltäckande bild av hur det ser ut i länet kring dessa frågor och därför nu gjort en studie. Såvitt är känt har det inte tidigare, förutom i de statliga utredningar som nämns nedan, gjorts någon motsvarande regional eller nationell studie.

Metod

Projektet har bedrivits under perioden oktober 2010 – februari 2011 på Samhällsbyggnadsenhetens Vårdfunktionsenhet. Respektive kommuns riktlinjer för serveringstillstånd har i förekommande fall hämtats från kommunens hemsida. I de fall dessa inte fanns publicerade på hemsidan har de inkommit efter förfrågan via e-post. För de två kommuner som saknar riktlinjer (Flen och Oxelösund) har vi istället studerat visst annat material.

En enkät med 13 frågor kring kommunala riktlinjer på alkoholområdet skickades till länets alla nio kommuners alkoholhandläggare (Nyköping, Eskilstuna, Strängnäs, Katrineholm, Flen, Gnesta, Oxelösund, Trosa och Vingåker). Samtliga kommuners handläggare besvarade enkäten. Enkäten finns som bilaga 1.

¹ En ny alkohollag (2009/10:125) s 98-99.

² 8 kap. 9 §.

De slutsatser och förslag som finns i denna rapport baseras dels på respektive kommuns riktlinjer (som de var utformade den 31 december 2010), dels de svar de kommunala alkoholhandläggarna lämnat i enkäten.

Bakgrund

I samband med den s.k. kommunaliseringen 1995 övertog kommunerna (från länsstyrelserna) ansvaret för att bl.a. pröva och besluta om ansökningar om serveringstillstånd och också att utöva tillsyn över dem som fick/hade sådant tillstånd. Före 1995 hade kommunerna varit remissinstans, och då haft vetorätt, när länsstyrelserna prövade ansökningar. I kommunens roll låg då att göra en behovsbedömning. Om kommunen använde sin vetorätt kunde länsstyrelsen inte meddela tillstånd och beslutet gick inte att överklaga. Bland annat med hänvisning till europakonventionen för de mänskliga rättigheterna som Sverige hade anslutit sig till³ anförde regeringen i sin proposition med förslag till alkohollag (1994/95:89) att vetot inte kunde behållas i den nya lagen.

Till ledning för såväl det interna kommunala arbetet som för dem som tänkte söka tillstånd rekommenderades kommunerna i propositionen att i särskilda anvisningar precisera vilka allmänna kriterier och riktlinjer som de avsåg att tillämpa i samband med prövningen av serveringstillstånd. I lagen infördes också en särskild bestämmelse (7 kap 9 §) enligt vilken kommunerna kunde vägra tillstånd, även om sökanden uppfyllde alla förutsättningar, om den tänkta serveringen skulle kunna bedömas orsaka alkoholpolitiska olägenheter.

I förarbetsuttalandena till 7 kap 9 § angav regeringen att ”kommunen kan t.ex. i alkoholpolitiska program precisera vilka allmänna kriterier kommunen avser att tillämpa vid bedömningen av om en servering kan orsaka alkoholpolitiska olägenheter. En individuell prövning måste dock alltid ske med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Ett avslag på en ansökan om tillstånd måste också motiveras, antingen med hänvisning till sökanden eller serveringsstället eller med hänsyn till att alkoholpolitiska olägenheter kan befaras uppstå genom den tilltänkta serveringen. Skälen för bedömningen måste preciseras i beslutet. Ett avslag på en ansökan om serveringstillstånd kan således inte grundas enbart på det kommunala alkoholpolitiska programmet förbjuder etablering på ett viss angivet sätt eller en viss angiven plats” (se prop. 1994/95:89 s 106).

Kommunala riktlinjer för serveringstillstånd var således en ny företeelse (verktyg) 1995. Frågan behandlades i de rikstäckande utbildningar som dåvarande Svenska kommunförbundet genomförde i samband med kommunaliseringen. Förbundet gav också 1997 ut en skrift som behandlade ämnet⁴. I skriften anger förbundet att det är en fördel om kommunerna i det lokala arbetet med alkoholpolitiska program utformade ett samlat program eftersom de lokala insatserna därigenom kunde samordnas och bilda en enhet. Programmet rekommenderades att innehålla:

- 1) Målsättning och åtgärder för kommunens förebyggande och rehabiliterande insatser,
- 2) Riktlinjer för att få serveringstillstånd, preciseringar om vad som kan utgöra alkoholpolitiska olägenheter samt tillsynen av serveringsställen,
- 3) Kommunens policy och handlingsprogram som arbetsgivare.

³ Särskilt konvention 6 som behandlar den enskildes rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade inför en inhemsk domstol, jfr prop. 1994/95:89 s 49.

⁴ Kommunala alkohol- och drogpolitiska program, Vård och Omsorg, Svensk kommunförbundet 1997.

Från 1995 och några år framåt var det trots nämnda förarbetsuttalanden och utbildningsinsatser m.m. inte ovanligt att kommuner i samband med domstolsprövningar (då en sökande som fått avslag på sin ansökan överklagat beslutet) ”förlorade” ärendet eftersom de allt för ofta hade motiverat sitt avslagsbeslut endast med hänvisning till riktlinjerna i det alkoholpolitiska programmet. Detsamma gällde fall där kommunerna avslagit en ansökan med enbart hänvisning till risk för alkoholpolitiska olägenheter (7 kap 9 §).

Dåvarande centrala tillsynsmyndigheten Alkoholinspektionen gjorde 1997 en utvärdering (regeringsuppdrag) av kommunaliseringen⁵. Inspektionen fann att kommunaliseringen i huvudsak hade gått bra. Inspektionen fann dock också brister/ svårigheter i vissa moment av kommunernas hantering av serveringsärendena. I denna del noterades bl.a. att läns- och kammarrätterna i större utsträckning ändrade kommunernas avslagsbeslut när risken för att alkoholpolitiska olägenheter skulle uppstå användes som avslagsgrund, än när andra avslagsgrunder användes. Det senast sagda skiljde sig dock mellan de tre storstadslänen och övriga landet. I storstadslänen var det 23 % av de överklagade avslagsbesluten som ändrades medan motsvarande siffra för övriga landet var 77 %.

När det gäller de alkoholpolitiska programmen (riktlinjerna) konstaterade inspektionen att dessa ibland blev föremål för granskning, t.ex. i samband med en domstolsprövning av ett avslagsbeslut. Inspektionen anförde att programmen, för att stå sig vid en rättslig prövning av ett sådant beslut, naturligtvis måste vara juridiskt korrekta och sakligt utformade och inte fick strida mot alkohollagens bestämmelser. Inspektionen konstaterade att flera fall fanns där kommuner försökt inskränka lagen. Som exempel härpå nämndes riktlinjer enligt vilka spritdrycker inte kunde medges vid tillfällig servering eller att tillfälliga serveringstillstånd endast kunde medges redan etablerade restauratörer. I en sammanfattande kommentar uttalade inspektionen att de avslagsbeslut som grundades på att det fanns risk för alkoholpolitiska olägenheter ska uppstå, måste vara bättre motiverade och mer sakligt underbyggda än vad som dittills hade varit fallet.

Alkoholutredningen

Många kommuner, liksom IOGT/NTO, efterlyste förtydliganden från lagstiftaren av 7 kap. 9 § och begreppet alkoholpolitiska olägenheter. Flera utredningar har efter 1995 också studerat frågan och vissa lagändringar därefter gjorts. I samband med översyn av vissa regler i alkohollagen och av bestämmelserna om försäljning av teknisk sprit m.m. kom frågan med i direktiven till Alkoholutredningen (dir 1998:19). Utredningen gjorde en genomlysning av bestämmelsen och hur den tillämpades av kommunerna. Bl.a. ställdes frågor kring detta i den enkät som ett urval kommuner fick. Utredningen studerade även hur domstolarna sett på frågan. Sammantaget fann utredningen i sitt betänkande Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59) att det aldrig varit meningen att de alkoholpolitiska programmen skulle vara bindande vid t.ex. en överprövning i domstol – snarare att de skulle vara vägledande och delvis tjäna som upplysning för eventuella sökande; ”det kommunala vetot och behovsprövningen skall således inte kunna återinföras bakvägen genom de alkoholpolitiska programmen”. Utredningen fann att skrivningarna i propositionen var tillräckligt starka och att en studie av rättspraxis visade att kommunerna hade stora möjligheter att stoppa oönskade etableringar med gällande regler. En förutsättning var dock att man argumenterat utifrån såväl det alkoholpolitiska programmet som förutsättningarna i det enskilda fallet. Utredningen fann också att det var av vikt att kommunen hade en samsyn med remissinstanserna polismyndigheten och miljöförvaltningen. När det gällde begreppet alkoholpolitisk olägenhet

⁵ Kommunaliseringen av serveringsärendena 1995-1997 – en utvärdering, Alkoholinspektionen 1998:2.

(som många kommuner alltså upplevt diffust och svårtolkat) fann utredningen inte heller här skäl att föreslå någon förändring. Tillräcklig vägledning borde finnas i rättspraxis och Alkoholinspektionens allmänna råd.

Lagändringen 2005

Regeringen valde i denna fråga att gå på utredningens linje och lade alltså inte fram något förslag till lagändring⁶. Efter några år aktualiserade regeringen dock frågan på nytt. Sålunda behandlas frågan om alkoholpolitiska olägenheter/riktlinjer för serveringstillstånd i propositionen Alkoholpolitiska frågor (2003/04:161)⁷ Regeringen anförde här att det inte går att bortse ifrån att uttrycket alkoholpolitiska olägenheter av många kommuner uppfattats som diffust och svårtolkat. Regeringen framhöll att; ”det inte räcker med att enbart hänvisa till det alkoholpolitiska programmet som grund för avslag på en ansökan om tillstånd. Genom en analys av det enskilda fallet, med angivande av konkreta omständigheter som talar mot beviljande av tillstånd och mot bakgrund av det antagna alkoholpolitiska programmet ökar utsikterna för att beslutet kommer att stå sig vid en prövning”.

Regeringen återknöt också till vad Justitieombudsmannen (JO) anförde i sitt remissvar över Alkoholutredningens ovan nämnda betänkande. JO menade att Alkoholutredningen tagit allt för lätt på den kritik som riktats mot nämnda uttryck och framhöll att det rörde sig om ett påfallande allmänt hållet begrepp och en olycklig nybildning. JO menade vidare att det tedde sig märkligt att det i alkohollagen till skillnad mot annan lagstiftning valts att använda begreppet politik för direkt rättstillämpning i myndighetsutövning mot enskilda. JO menade att uttrycket borde ses över. Regeringen tog fasta på JO:s kritik och föreslog att det aktuella begreppet skulle utmönstras ur lagstiftningen och att bestämmelsen i stället borde lyda: ”Om serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa, får serveringstillstånd vägras även om kraven i 7 och 8 §§ är uppfyllda”. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget och lagändringen trädde ikraft den 1 januari 2005.

Alkohollagsutredningen

Några år senare hade Alkohollagsutredningen⁸ i uppgift att bl.a. göra en övergripande översyn av alkohollagen och att förtydliga regler och begrepp som kunde anses otydliga. När det gäller här aktuella 7 kap. 9 § angavs i direktiven att utredaren bl.a. skulle redovisa vilka effekter den senaste lagändringen haft och också vid behov föreslå hur bestämmelsen kunde förtydligas eller skärpas. Utredningen ställde i en enkät till 90 kommuner ett antal frågor. 61 kommuner besvarade frågan om lagändringen påverkat tillståndsgivningen. 58 kommuner svarade att så inte var fallet. De övriga tre kommunerna svarade att ändringen haft viss effekt (lättare att motivera och övertyga nämnden, utrymmet för politiska ställningstagande minskat, den tredje kommunen svarade att man nu i bedömningen tar in folkhälsan i vid mening). Utredningen konstaterade att en stor majoritet av kommunerna svarat att ändringen inte haft någon effekt på deras handläggning och att detta ju inte heller förutsatts vid dess tillkomst. Utredningen kunde inte heller se någon tydligt ändrad rättspraxis efter ändringen. Även denna utredning konstaterade dock att utgången i en domstolsprövning påverkades starkt av hur pass väl kommunen konkretiserat olägenheterna i det enskilda fallet och också remissinstansernas

⁶ Se proposition Vissa ändringar i alkohollagen s 52-54.

⁷ Se s 66-68.

⁸ Dir. 2007:127.

ståndpunkter. Utredningen fann att bestämmelsen även i fortsättningen borde vara generellt utformad men att serveringsställets belägenhet borde lyftas fram mer i själva bestämmelsen.

Utredningen tog under sitt arbete del av 50 kommuners gällande riktlinjer. I slutbetänkandet En ny alkohollag (SOU 2009:22) konstaterades att riktlinjerna varierade avsevärt mellan kommunerna. I flera fall anförde utredningen, innehöll riktlinjerna i huvudsak endast ett återgivande av valda delar av alkohollagen, förarbetsuttalanden och rekommendationer från FHI. Anvisningar om lokala hänsynstaganden, exempelvis om var i kommunen restaurangetablering inte är önskvärd, redovisades endast av ett fåtal kommuner.

Även i andra avseenden skiljde sig kommunernas riktlinjer mycket åt sinsemellan. Detta gällde t.ex. vilken hänsyn kommunerna angivet att de skulle ta till remissinstansers åsikt, särskilt polismyndighetens och miljöförvaltningens åsikt. Här angavs allt från ”hänsyn ska tas” till ”stor betydelse” eller t.o.m. ”avgörande betydelse”. Utredningen föreslog att det i lagen skulle intas en bestämmelse med *krav* på kommunala riktlinjer; ”Väl genomtänkta och noggrant utformade riktlinjer skapar goda förutsättningar för att tillståndsgivningen kan ske rättssäkert, snabbt och effektivt. Förutom att ge vägledning för beslutsfattaren bidrar de till att ansökningarna utformas korrekt och att ”onödiga” sådana kan undvikas”. Utredningen föreslog också att riktlinjerna borde ses över kontinuerligt.

En ny alkohollag

Regeringen tog fasta på Alkohollagsutredningens förslag och utvecklar motiven till lagkravet och vad riktlinjerna ska innehålla på s 93-95 i propositionen⁹. Den nya lagens 8 kap 9 § lyder:

”Kommunen ska tillhandahålla information om vad som gäller enligt denna lag och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen”.

I propositionen till lagen anges bl.a. att riktlinjer utgör ett handfast stöd i kommunens beredning av ansökningsärenden och att de därigenom bidrar till att sådana ärenden handläggs effektivt och likformigt. Väl utformade och väl genomtänkta riktlinjer borde, anför regeringen, bidra till att ansökningar om serveringstillstånd utformas korrekt och att ofullständiga sådana kan undvikas.

Lagrådet anförde i beredningen av propositionen tveksamheter kring förslaget och menade bl. a. att det fanns en risk för att variationerna mellan kommuners riktlinjer skulle kunna bli stora och att det skulle kunna uppstå oklara situationer vid en domstolsprövning¹⁰. Lagrådet förordade därför att det inte skulle införas något krav på riktlinjer i lagen. I denna del anförde dock regeringen att kommunerna inte i något fall kan ha egna regler som avviker från lagen eller anslutande föreskrifter. De kommunala riktlinjerna får inte heller vara så långtgående att de får karaktären av normgivning. Syftet, menar regeringen, är att åstadkomma en likabehandling inom kommunen av tillståndsansökningar och skapa en förutsebarhet. Det ska tydligt framgå för både den sökande och allmänheten vad som gäller i kommunen. Varje tillståndsansökan ska dock alltid prövas var för sig.

När detta skrivs (februari 2011) har den nya alkohollagen nyligen trätt i kraft. Berörda myndigheter diskuterar och tolkar tillämpningen av lagens nya bestämmelser. När det gäller bestämmelsen om kommunala riktlinjer finns ännu inte någon modell för hur dessa ska vara

⁹ En ny alkohollag (2009/10:125).

¹⁰ Se s 94 i propositionen.

utformade. Nedan nämns att sju av länets nio kommuner har ett samlat dokument benämnt riktlinjer. De är utformade utifrån bestämmelserna i den gamla alkohollagen och är också till sitt innehåll olika. Några av dem är tämligen gamla. Länsstyrelsen har en aktiv dialog med kommunerna i länet (genom mötena i nätverket alk-D, via telefon och e-post samt vid tillsynsbesöken) och frågan om riktlinjer finns liksom övriga nya regler högt upp på agendan. Det finns som alltid vid lagändringar särskild anledning att nu följa utvecklingen och se vilket genomslag de nya reglerna får. Det är Länsstyrelsens ambition att i en kommande rapport beskriva konsekvensen och effekten av det nu införda lagkravet på kommunala riktlinjer.

Kommunernas riktlinjer – sammanställning och Länsstyrelsens kommentar

Utformningen av riktlinjerna

Efter genomgång av länets nio kommuners webbplatser och efter kontakt med de kommunala alkoholhandläggarna (via enkät) kan först konstateras att sju av kommunerna har av kommunfullmäktige eller socialnämnd beslutade riktlinjer för servering.

Flens kommun har inget separat program kallat riktlinjer. Viss ledning för det interna arbetet respektive för presumtiva sökande finns dock i det drogpolitiska programmet 2008-2011 (2004:7-761). Därtill finns information i ”kriterier för alkoholtillstånd (1995:7-702) samt i olika dokument rubricerade Serveringstillstånd, Folköl- försäljning och servering, Ansökningar för ansökan om stadigvarande serveringstillstånd samt Tillsynsplan för 2010”. Från kommunen uppger man att arbete pågår för att ta fram ett samlat dokument.

Oxelösunds kommun uppger att man inte heller har något beslutat samlat dokument benämnt riktlinjer, men väl årligen uppdaterade mål- och budget dokument med bl.a. koncerngemensamt mål om god folkhälsa samt Vård- och omsorgsnämndens egna mål.

Riktlinjerna är ganska olika till innehåll och omfång. Ovan har nämnts att Alkohollagsutredningen, som studerade 50 kommuners riktlinjer fann samma sak. Riktlinjerna ingår i flera fall i ett mer omfattande alkoholpolitiskt program. I t.ex. Gnesta kommun ingår riktlinjer för serveringstillstånd i kommunens Alkohol- och narkotikapolitiska program, beslutade av KF 2005. I Katrineholms kommun ingår de i en alkohol- och drogpolitisk strategi för perioden 2006-2008. Strategin innehåller även bl.a. handlingsplan för det alkohol- och drogförebyggande arbetet och riktlinjer för vård och behandling. I strategin anges att den ska uppdateras efter utgången av strategiperioden. Gnesta kommuns riktlinjer är uppdelade i två olika dokument, ett för handläggning och ett för tillsyn.

I flera fall hänvisas till kommunens tillsynsplan, där t.ex. ambitionsnivån kan förmodas framgå. För att få en mer fullständig bild av kommunens arbete med serveringstillstånd och folköl skulle man även behöva gå igenom tillsynsplanerna. Som nämnts ovan har detta inte varit möjligt i denna begränsade studie.

I vissa fall finns skrivningar i riktlinjerna som *skulle* kunna bedömas tveksamma såtillvida att de inskränker eller går utöver lagen. Eftersom det numera finns ett lagstadgat krav kring kommunala riktlinjer och då Statens folkhälsoinstitut inom kort väntas komma med anvisningar kring vad riktlinjer *ska* innehålla har Länsstyrelsen i denna studie valt att inte särskilt kommentera sådana skrivningar.

Handläggningstid m.m.

I flera kommuners riktlinjer finns angivet hur lång tid handläggningen av ansökan maximalt ska få ta. Gnesta kommun anger att handläggningstiden inte ska ta längre än maximalt tre månader, givet att alla handlingar inkommit och avgiften är betald (för tillfälliga tillstånd är motsvarande tid två månader). Strängnäs kommun anger att komplett ansökan ska ha inkommit senast två månader innan verksamheten ska startas (avser såväl stadigvarande som tillfälliga tillstånd till allmänheten). Nyköpings kommun anger kortast handläggningstid; maximalt sex veckor vid stadigvarande tillstånd till allmänheten och kompletta handlingar (allra kortast är handläggningstiden för tillfälliga tillstånd till slutna sällskap; två veckor). I några fall anges hur många dagar innan ett tillfälligt evenemang till slutet sällskap ansökan måste ha inkommit till kommunen, exempelvis Katrineholms kommun (en månad) respektive Nyköpings kommun (tio dagar).

Utbildning erbjuds

Några kommuner anger uttryckligen i riktlinjerna att de erbjuder restauranganställda utbildning i arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving. Exempel är här Katrineholms kommun som anger att alla restauranger med tillstånd kommer att erbjudas sådan utbildning (i samarbete med berörda org. och myndigheter och i dialog med ortens krögare). Detsamma gör Trosa kommun som åtar sig att årligen eller ”när det kan anses behövas” erbjuda rörelseidkare med tillstånd till allmänheten en kurs i Ansvarsfull alkoholserving. Detsamma gör Flens kommun enligt sitt drogpolitiska program.

Krav på utbildning m.m.

Några kommuner ställer också krav på tillståndshavaren och dennes personal. Här kan nämnas Nyköpings kommun som kräver att all personal som är serveringsansvarig ska ha genomgått utbildning i Ansvarsfull alkoholserving med godkänt resultat senast 6 mån efter ansökan. Trosa kommun anger att hinder föreligger om sökanden ”inte kan uppvisa ett trovärdigt intyg om att man deltagit i lärarledd undervisning i al. Under visningen ska ha omfattat minst 24 timmar med avslutande tentamen med betyget godkänd”.

Nyköpings kommun kräver också i sina riktlinjer att alla serveringsställen ska ha en alkoholpolicy; ”En alkoholpolicy syftar till att minimera alkoholrelaterade problem bland gäster och hos den egna personalen. Varje serveringsställe ska ha en egen formulerad alkoholpolicy. Exempel ges av SHR/Alnas råd etc. på nätet”.

Besked om tillstånd/ förhandsbesked

Strängnäs kommun anger i riktlinjerna att tillfälligt tillstånd inte kan meddelas då ansökan om stadigvarande tillstånd är under handläggning. Vidare anges att kommunen inte kan lämna bindande förhandsbesked om eventuellt tillstånd.

Områden eller vissa verksamheter där tillstånd inte ska komma ifråga m.m.

Vissa områden i kommunen vill man hålla alkoholfria. I de flesta fall hänvisas i riktlinjerna till de olika exempel på alkoholpolitiska olägenheter som propositionen med förslag till alkohollag angav¹¹. Det var t.ex. känsliga områden, närhet till fritidsgårdar, idrottsanläggningar, nöjesplatser som vänder sig till en ungdomlig publik. Katrineholms kommun har angivit att serveringstillstånd inte ska ges vid s.k. känsliga områden – definierat bl.a. som ”områden där serveringstillstånd ökat i den grad så alkoholpolitiska olägenheter kan uppstå”.

¹¹ Se s 61f Prop. 1994/95:89.

Vissa verksamheter vill man hålla borta från alkoholserving. Exempelvis anger Strängnäs kommun att alkoholpolitisk olägenhet även föreligger då sökanden är en ”spelklubb, sexklubb eller konstaterad drogliberal rörelse eller förening”. Dessutom anger kommunen att särskild restriktivitet ska gälla vid ansökningar i samband med utpräglade ungdomsevenemang och att endast verksamhet som kan anses huvudsakligen vända sig till en publik över 20 år kan komma ifråga för tillstånd. Eskilstuna kommun har likande skrivningar, men då specificerat till teater/konsert evenemang och tillfällig servering till allmänheten. Katrineholms kommun anger att ”Ansökan som avser sexklubbar, MC-klubbar med kriminella kontakter, verksamheter med rasistiska och drogliberala värderingar skall behandlas restriktivt. Detta gäller även tillfälliga tillstånd”. Även flera andra kommuner har liknande skrivningar i riktlinjerna.

Trosa kommun anger bl.a. att alkoholpolitiska olägenheter ska förhindras genom att ansökningar ska avse serveringsställen som ”huvudsakligen vänder sig till en myndig publik”. Nyköpings kommun har skrivningar kring idrottsanläggningar/evenemang vilka innebär att tillfälligt serveringstillstånd inte meddelas vid tillfälliga idrottsevenemang – och inte heller på annan plats än i ”restaurang i avgränsad del av anläggningen” på idrottsanläggningar. Även Eskilstuna kommun har en skrivning om vikten av att ifall servering ska ske på idrotts- eller nöjesplatser så ska denna dels ske under restaurangmässiga former dels vända sig till en publik över 20 år.

Flens kommun saknar ett samlat dokument kring riktlinjer, men i vad som benämns ”kriterier för serveringstillstånd” försöker man begränsa tillgängligheten vad gäller ansökningar om serveringstillstånd. Man vill ”Begränsa överetablering av restaurangverksamhet med rätt att servera alkoholhaltiga drycker om det kan befaras att störande av allmänna ordningen uppstår då ytterligare serveringstillstånd medges inom ett och samma geografiska område, exempelvis kvarter, stadsdel eller annat avgränsat område”. I det drogpolitiska programmet finns tankar kring samma tema; I syfte att begränsa tillgängligheten ska man hålla en restriktiv hållning vid bedömning och uppföljning av serveringstillstånd, utföra regelbunden tillsyn av försäljning av tobak och folköl.

Klädkod

Eskilstuna kommun har en skrivning om restauranggästernas klädsel: ”På restauranger i Eskilstuna ska gästerna inte tillåtas bära kläder som visar tillhörighet till något gäng eller gruppering som kan uppfattas som kriminell. Detta för att skapa en trygg, säker och positiv miljö för gäster och anställda”.

Hur tungt väger remissinstansers synpunkter?

Ingen av kommunernas riktlinjer anger detta särskilt. Däremot är det flera kommuner, t.ex. Vingåker, Katrineholm och Strängnäs, som har skrivningar beträffande polismyndighetens och miljöförvaltningens avstyrkande i yttrande om serveringstillstånd. De två kommunerna anger att om någon av nämnda remissinstanser avstyrker ansökan så ska detta likställas med ”alkoholpolitiska olägenheter”. Det är inte klarlagt om dessa skrivningar också ”automatiskt” innebär, givet att någon av dem avstyrkt ansökan, att kommunen ger avslag på ansökan om tillstånd. Andra kommuner har mer allmänna skrivningar. Så räknar t.ex. Eskilstuna kommun upp polismyndigheten och miljöförvaltningen under rubriken ”viktiga remissinstanser”.

Serveringstider

Samtliga kommuners riktlinjer reglerar vilka serveringstider som gäller i kommunen. Startiden överensstämmer i samtliga fall med den s.k. normaltiden, dvs. klockan 11.00. Sluttiden

varierar, men är vanligen 01.00 (Vingåkers kommun) eller 02.00 (bl.a. Nyköpings kommun och Katrineholms kommun). Ingen kommun har senare serveringstider – i vart fall inte för stadigvarande servering till allmänheten. Andra tider kan gälla vid tillfällig servering. Så anger t.ex. Eskilstuna kommun att 01.00 är sluttid om det inte är fråga nationellt arrangemang/jubileum och det finns särskilda skäl. Sådana skäl anges kunna vara ett arrangemang där polisen av ordningsskäl ser en fördel i att publiken kan lämna arrangemanget i lugnare takt.

Uteserveringar - tider

Flera kommuner anger i riktlinjerna att serveringstiden på eventuella uteserveringar är kortare, t.ex. Katrineholms kommun (23.00 på helger och 22.00 på vardagar). Vingåkers kommun har en något längre serveringstid för servering på uteserveringar under festivaler, nämligen 24.00.

Länsstyrelsens kommentar.

Regeringsrätten har i ett mål¹² prövat frågan om vad som ska gälla beträffande kravet på utrymning om en restaurang har olika serveringstider inomhus respektive på en uteservering. Rätten fann att tidigare utrymning av uteservering än av serveringsstället i övrigt bara kan krävas om tillståndsmyndigheten uppställt ett uttryckligt villkor om detta. Det bör i sammanhanget observeras att möjligheten att meddela villkor efter tidpunkten då serveringstillståndet meddelats inte förts över till den nya alkohollagen (jfr 7 kap 5 § gamla alkohollagen och 8 kap. 2 § samt förarbetsuttalanden på s 166 i propositionen (2010:1622) till den nya alkohollagen prop.

Uteserveringar – avstånd m.m.

I vissa kommuners riktlinjer förekommer skrivningar kring krav på utformning av uteserveringar respektive maximalt avstånd som denna får ligga på räknat från restaurangen. Så har t.ex. Eskilstuna kommun angett att uteservering inte får ligga längre än 10 m ifrån huvudrestaurangen. Vingåkers kommun anger att tillstånd endast beviljas när denna finns i anslutning till eller i omedelbar närhet till själva restaurangen. Oxelösunds kommun anger att serveringsområdet ska vara väl avgränsat ”med endera staket eller genom naturlig avgränsning till en höjd av minst 120 cm”.

Tillsyn

I flera av kommunernas riktlinjer görs hänvisningar till ett särskilt dokument som beskriver ambitionsnivå m.m. för kommunens tillsyn; tillsynsplan. Några kommuner har dock skrivningar härom även i sina riktlinjer. Exempelvis anger Nyköpings kommun att varje tillståndshavare ska ha tillsyn minst en gång per år. Man anger dock att tillsynen ska utföras enligt särskild plan. Samma ambitionsnivå anger Trosa kommun¹³ men tillägger ”Har serveringsstället en tydlig nöjesinriktning och därtill generösa serveringstider kan mer regelbundna tillsynsbesök vara motiverade”. Strängnäs kommun anger i riktlinjerna att alla serveringstillstånd ”följs upp genom en förebyggande tillsyn med informations- och utbildningsinsatser samt med en så kallad inre och yttre tillsyn”.¹⁴ Katrineholms kommun anger att kontrollanter ska kunna uppvisa legitimation.

¹² Regeringsrättens dom den 30 mars 2010, mål nr 7544-07.

¹³ Se ”Riktlinjer för serveringstillstånd samt tillsyn enligt alkohollagen och tobakslagen, beslutade 2009.

¹⁴ Enligt Rapport för Socialnämndens ärenden enligt alkohollagen under 2010 hade måluppfyllelsen att alla med stadigvarande serveringstillstånd skulle få minst ett tillsynsbesök uppnåtts till 84 %.

Tillfälliga serveringstillstånd

Flera kommuner uttrycker i sina riktlinjer en vilja om att förbehålla tillfälliga tillstånd till allmänheten till krögare som redan finns på orten. Så nämner t.ex. Eskilstuna kommun att festivaler (tillfälligt tillstånd) är en ”vidare exponering av det redan befintliga lokala restaurangutbudet. Det är den egna krogen som är ute”...” Tillfälliga tillstånd till allmänhet bör därför i görligaste mån knytas upp till juridiska eller fysiska personer som redan driver permanent servering i kommunen. Ett annat exempel är Katrineholms kommun som uttrycker att tillfälliga tillstånd i första hand bör ”beviljas lokala krögare”. Liknande skrivningar finns hos bl.a. Vingåkers kommun.

Även frågan om hur *många* tillfälliga tillstånd som en och samma sökande ska kunna få på ett år behandlas i flera kommuners riktlinjer. Exempel är här Nyköpings kommun 12, Trosa kommun 10 (anges vara riktmärke), Eskilstuna kommun och Strängnäs kommun båda 6 tillfällen.

Även kring själva lokalen har någon kommun skrivningar. Eskilstuna kommun anger att om samma sökande inkommit med fler än sex ansökningar under ett halvår så ska verksamheten betraktas som regelbundet återkommande - och sökanden ska då uppmanas ansöka om stadigvarande tillstånd för lokalen.

Koppling idrott/alkohol

Flera kommuner har i sina riktlinjer skrivningar kring kopplingen idrott och alkohol. Kommunerna Eskilstuna och Nyköping får tjäna som exempel. Eskilstuna: ”I de fall alkoholserving är aktuell på idrotts- och nöjesplatser är det viktigt att serveringen sker under restaurangmässiga former dvs. att lagad mat finns att tillgå samt att lämpligt antal sittplatser finns. Endast en verksamhet som kan anses huvudsakligen vända sig till en publik över 20 år kan erhålla tillstånd”.

Nyköpings kommun: ”Serveringstillstånd till allmänheten ges inte i samband med bedrivande av huvudaktiviteten sport eller idrott. Med direkt samband menas att alkoholservingen ska vara skild i tid och/eller geografiskt från idrottsevenemanget. Konsekvenser: För sökanden innebär det att man inte får serveringstillstånd till allmänheten i samband med tillfälliga idrottsarrangemang. Det blir också svårt att få serveringstillstånd till allmänheten på idrottsanläggningar annat än i restaurang i avgränsad del av anläggningen”.

Folköl

Några av kommunerna behandlar i riktlinjerna även frågan om hur man ser på servering och detaljhandel med folköl (öl), men i huvudsak endast i generella ordalag med skrivningar från propositionen med förslag till alkohollag (1994/95:89). Eskilstuna och Trosa kommuner är exempel härpå. Trosa kommun anger också att man ska besöka handlarna årligen och då ge råd och kontrollera egenkontrollprogrammen. Vidare anges att man årligen eller då myndigheten finner det påkallat ska särskilt kontrollera (genom s. k. provköp) att handlare inte säljer öl klass II till personer under 18 år”.

Länsstyrelsens kommentar

I denna studie har vi kunnat konstatera att sju av länets nio kommuner har av kommunfullmäktige eller socialnämnden beslutade riktlinjer för serveringstillstånd. De två övriga kommunerna har i andra dokument skrivningar kring flera av de frågor som vanligen behandlas i riktlinjerna. Länsstyrelsen ser positivt på att samtliga kommuner har riktlinjer/ annat dokument som också är beslutade av den politiska nivån. Några av riktlinjerna är dock av relativt gammalt datum och dessa är därefter inte uppdaterade efter lagändringar (eller

ambitionshöjningar). Det bör i varje kommun finnas en fastslagen rutin kring uppdatering och uppföljning av riktlinjerna. Sedan årsskiftet 2010/2011 gäller ett krav på kommunala riktlinjer för serveringstillstånd och i propositionen till lagen beskrivs vad dessa bör innehålla. Statens folkhälsoinstitut ska också enligt propositionen i en modell presentera konkretiseringar i detta avseende. Detta arbete pågår. Det finns nu anledning att ha en beredskap så att arbetet kan ske snabbt när modellen presenteras. Länsstyrelsen avser att noga följa och stödja kommunernas arbete med att utarbeta riktlinjer utifrån modellen. Det är också länsstyrelsens ambition att göra om denna studie om något/ några år för att se vilken effekt den nya lagregeln och de nya riktlinjerna får.



LÄNSSTYRELSEN Södermanlands län

2010-11-15

Lena Viklund

0155-26 46 14

Lena Viklund (projekt via Arbetsförmedlingen som bedrivs på Länsstyrelsens Valfärdsfunktion)

Enkät till de kommunala alkoholhandläggarna i Södermanlands län

Hej, som vi berättade på det senaste mötet i ALK-D nätverket (i Flen den 15 oktober) bedriver Länsstyrelsen f.n. två projekt på alkoholområdet. Ett rör en kartläggning kring kommunala riktlinjer för serveringstillstånd och det andra rör arbetsmetoden Ansvarsfull alkoholserving. I båda projekten behöver vi er hjälp. Denna enkät – ställd till kommunernas alkoholhandläggare – avser det första projektet. De kommuner som har två alkoholhandläggare har fått två likadana enkäter för besvarande. Vi ber er besvara enkäten, via e-post eller brev, skicka svaren till mig i bifogat svarskuvert. Vi behöver svaren senast den 30 november 2010. Länsstyrelsen kommer att återkoppla resultaten av de båda projekten till kommunerna på lämpligt sätt (t.ex. på ett möte i ALK-D nätverket).

ENKÄT

1. Vi har genom Eskilstuna kommuns webbplats tagit del av kommunens riktlinjer för alkoholserving. Riktlinjerna är antagna av kommunalfullmäktige 2002-12-13. Är dessa riktlinjer de senaste tagna?
2. På vilken beslutsnivå ligger beslut/ändring om riktlinjer i kommunen?
3. Vilken status tillmäter du som alkoholhandläggare riktlinjerna?
4. Beskriv hur riktlinjerna används t.ex. hur de använts/påverkat beslut i alkoholärenden. Hänvisar kommunen till dokumentet i ansökningsinformation, avslag på ansökan om serveringstillstånd etc.?
5. Vilka fördelar ser du med att kommunen har antagit riktlinjer?
6. Finns det i riktlinjerna platser i kommunen som utpekats som särskilt skyddsvärda, dvs. platser/områden där servering av alkoholdrycker inte bör förekomma? I så fall vilka?
7. Är det någon del i riktlinjerna som ofta blir föremål för frågor från sökande/tillståndshavare
8. Har riktlinjerna någon "säkerhetsventil" – som möjliggör avsteg från dessa om det finns särskilda skäl?
9. Har det förekommit att kommunen gjort avsteg från riktlinjerna i något beslut – och i så fall, vad gällde det då?
10. Följer kommunen upp riktlinjerna och finns det en utpekad tjänsteman/rutin för detta?
11. Hur sker uppdatering av riktlinjerna (t.ex. med hänsyn till ny lagstiftning/rättspraxis, ändrad ambitionsnivå i kommunen)?
12. I länet finns ett nätverk bestående av alkoholhandläggarna. Brukar frågor kring riktlinjer dryftas vid sådana nätverksmöten? Finns det ett sådant behov?
13. Övriga synpunkter kring riktlinjer

Rapporter utgivna under 2011:

Nr	Titel	Ansvarig utgivare
1	Eftersök av småsvalting i fjärdarna utanför Nyköping 2007	Helena Herngren
2	Undersökning av mjukbottenfauna i Askö-Landsområdet 2009	Birgitta Andersson
3	Arbetslösheten bland flyktingar i Södermanland	Lucie Raid
4	Fiskgjusinventeringar i västra Mälaren 1971-2009	Staffan Karlsson
5	Handlingsplan för grågåspopulation och betesskador vid Sörfjärden	Helena Söderlund
6	Ansvarsfull alkoholserving	Mikael Bentzer

Länsstyrelsen 611 86 Nyköping Tel växel: 0155-26 40 00 E-post: sodermanland@lansstyrelsen.se Hemsida: www.lansstyrelsen.se/sodermanland	Ansvarig utgivare Mikael Bentzer	År 2011 Nr 7
--	---	-----------------------------------