

# Serveringstillstånd

Tillämpning, avgifter, tillsyn och god myndighetsutövning

Delrapport 2 om regeltillämpning på kommunal nivå

Undersökning av Sveriges kommuner



Juni 2020

Författare: August Liljeqvist

**NNR**  
NÄRINGS-  
LIVETS  
REGLNÄMND  
- FÖR KOSTNADSEFFEKTIVA REGLER -

**Näringslivets Regelnämnd NNR AB**  
Andrea Femrell, VD och ansvarig utgivare  
August Liljeqvist, sakkunnig och rapportförfattare  
Scantech Strategy Advisors, produktion och layout

## Sammanfattning

NNRs rapport "Serveringstillstånd – Tillämpning, avgifter, tillsyn och god myndighetsutövning" är den andra av fem rapporter om regeltillämpning på kommunal nivå. Rapporten redogör för hur kommunerna har svarat på NNRs enkät och försöker visa på olika åtgärder som kan förbättra kommunernas service gentemot företagarna. Övriga rapporter i serien behandlar motsvarande frågor för områdena livsmedelskontroll, bygglov, miljöfarlig verksamhet samt villkoren för nyetablering i en kommun.

NNRs undersökning visar att det råder stora skillnader i restaurangföretagarnas förutsättningar att ansöka om och inneha ett serveringstillstånd. För samma tillstånd kan en restaurang i en kommun få vänta 11 veckor längre än i en annan kommun eller betala nästan fem gånger så mycket i ansökningsavgift eller nästan sex gånger så mycket i tillsynsavgift. Generellt sett visar resultaten att stora kommuner med många ärenden, vilket bör leda till högre specialisering och högre effektivitet, har högre ansöknings- och tillsynsavgifter än små kommuner med få ärenden. Exempelvis är den genomsnittliga ansökningsavgiften för de 25 minsta kommunerna drygt 2 500 kr lägre än för de 25 största kommunerna. Kommunerna bör därför tydligare skilja ut vad som är kostnader för själva tillsynen av det enskilda företaget och vad som är övergripande för alla restaurangföretag i kommunen, för att öka transparensen gentemot företagen. Det är 45 procent av de kommuner som svarat på NNRs undersökning år 2016 som hade lyckats förkorta handläggningstiden till år 2020, vissa med så mycket som sju veckor, vilket visar att det går att effektivisera kommunernas arbete.

Många kommuner anger att de har någon form av servicegaranti eller maxgräns för handläggningstiden men antalet kommuner med en maxgräns minskar. Maxgränserna ligger också många gånger avsevärt högre än vad de faktiska handläggningstiderna är, vilket visar att de kan sänkas. En maxgräns för handläggningstid som en kommun kommunicerar till företagarna bör ha ett informationsinnehåll som ger en uppfattning om hur lång handläggningstid som kan förväntas. NNR menar att med alltför stora skillnader blir maxgränsen en form av desinformation. NNR menar att en rimlig maxgräns och servicegaranti för ett normalärende vore tre veckor.

Mycket få kommuner lämnar en kompensation om maxgränsen överskrids eller återbetalar en tillsynsavgift om ingen tillsyn utförs. Kommunerna behöver i detta sammanhang överväga de rent kommunikativa fördelarna med en ökad tydlighet om vad maxgräns och tillsyn innebär, genom en kompensation vid brister i servicen, och väga dessa fördelar mot de ekonomiska riskerna med exempelvis en återbetalning av en del av tillsynsavgiften om ingen tillsyn på plats utförs. Detta för att göra motprestationen tydligare för företagen.

Ett alternativt tillvägagångssätt är att enbart fakturera för tillsyn på plats, efter att den har utförts, vilket det finns många kommunikativa fördelar med. En övervägande majoritet av kommunerna debiterar tillsynsavgiften i förhand trots att möjlighet finns att göra på ett annat sätt. Tolv kommuner (fyra procent) tar betalt i efterhand för de tillsynstimmar som verkligen utförts och elva kommuner tar betalt en del innan baserat på taxa och en del efter baserat på tid för utfört arbete.

En stor och ökande andel av kommunerna har fokus på dialog i kontrollarbetet, 67 procent vid denna undersökning jämfört med 52 procent vid undersökningen år 2016, prioriterar dialogen högst. Samtidigt är det anmärkningsvärt att 95 kommuner har valt kontrollera och dokumentera brister som högsta eller näst högsta prioritet, i ljuset av alla kommentarer från kommuner som ser andra sätt som mer effektiva för att uppnå god ordning och nykterhet. NNR menar att det är önskvärt att över tid förskjuta fokus från kontroll och brister mot dialog, rådgivning och stöd. Verksamhetsutövaren är, till skillnad från kommunens tillsynspersonal, ständigt på plats i verksamheten



och har störst möjligheter att upptäcka alla potentiella risker. Ur detta perspektiv är en seriös verksamhetsutövare en mycket viktig kontrollant och bör stärkas i den rollen genom fokus på dialog.

Nästan en tredjedel av kommunerna har en tydlig styrning mot att tillsynsverksamheten ska ha ett näringslivsfrämjande perspektiv. Samtidigt är det anmärkningsvärt att så många som hälften av kommunerna verkar ha en så svag kommunikation kring sitt näringslivsfrämjande arbete att handläggarna inom serveringstillstånd är säkra på att inget sådant arbete finns i kommunen.



## Med anledning av undersökningens resultat rekommenderar NNR kommunerna följande:

### 1. Alla kommuner ska ha en servicegaranti för serveringstillstånd.

Servicegarantin bör innehålla ett åtagande för kommunen att fatta beslut om ett serveringstillstånd inom en viss given tid liksom att ansökningsavgiften minskas eller efterskänks om kommunen inte uppfyller garantin. Garantin bör även innehålla åtaganden om att företagen tillförsäkras tydlig information om vad en ansökan ska innehålla, hur och när beslut fattas samt vem de kan vända sig till med frågor och klagomål.

### 2. Kommunerna bör ta maximalt tre veckor på sig att fatta beslut om ett serveringstillstånd.

Med ett snabbare tillståndsgivande kan företagen tidigare komma igång med sin verksamhet. Det är redan idag möjligt för vissa kommuner att fatta beslut om ett serveringstillstånd inom tre veckor från det att ansökan är komplett, varför denna tidsperiod bör gälla som huvudregel för samtliga kommuner och innefattas i en servicegaranti. Kommunerna bör även mäta och kategorisera olika ärendetyper med avseende på handläggningstider och sätta mål därefter.

### 3. Kommunernas avgifter bör ha en tydligare koppling till kommunens motprestation gentemot det enskilda företaget.

Det ska vara tydligt när och för vad företagen betalar en avgift. Beträffande tillsyn bör avgiftsuttaget ske huvudsakligen då tillsynen genomförts på plats eller när företagens dokumentation har kontrollerats. Det bör också finnas en tydligare koppling till den arbetsinsats kommunen har för det enskilda företaget när avgifter beräknas/fastställs. Avgiften bör minskas i de fall tillsynsbesök på plats inte genomförs eller är motiverat.

### 4. Kommunernas tillsynsverksamhet bör inriktas på dialog med verksamhetsutövarna, för att på effektivast möjliga sätt uppnå målet om god ordning och nykterhet.

Att kontrollera och dokumentera brister ingår självklart i uppdraget men bör inte ligga i fokus.

### 5. Kommunerna behöver stärka kommunikationen mellan näringslivsenheten och övriga förvaltningar för att öka förståelsen för företagens kommersiella villkor

Kommunens näringslivsfrämjande policys och åtgärder måste tillgängliggöras inom hela den kommunala förvaltningen för att myndighetsutövningen ska påverkas på avsett sätt.

### 6. Föreskrivande myndigheter och kommunerna bör löpande utvärdera hur regelverken påverkar kommunernas regeltillämpning och i sin tur dess effekter på företagen.

Föreskrivande myndigheter och kommunerna behöver förbättra sin överblick över hela tillämpningsledet.



# Innehållsförteckning

## Serveringstillstånd – Tillämpning, avgifter, tillsyn och god myndighetsutövning

<b>1. Inledning</b>	5
1.1 NNRs projekt om regeltillämpning på kommunal nivå	6
1.2 Bakgrund	7
1.3 Disposition	9
1.4 Metod	9
<b>2. Resultat och analys</b>	11
2.1 Handläggningstid vid ansökan om alkoholtillstånd för NNRs restaurangexempel	11
2.2 Avgift för nytt stadigvarande serveringstillstånd	14
2.3 Maxgräns handläggningstid	17
2.3.1 Antal dagar	18
2.4 Sker någon kompensation	19
2.4.1 Form av kompensation	20
2.5 Årlig tillsynsavgift för serveringstillstånd	21
2.6 Hur/När debiteras tillsynsavgiften	22
2.7 Återbetalning av tillsynsavgift vid utebliven tillsyn	25
2.8 Maximala serveringstider	27
2.9 Prioriteringar vid tillsyn	29
2.10 Näringslivsfrämjande perspektiv	32
2.10.1 Uttryck för näringslivsfrämjande	34
<b>3. Slutsatser och NNRs rekommendationer</b>	36
NNRs rekommendationer till kommunerna	39
<b>Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar</b>	40



# 1. Inledning

Frågan om förändring och förbättring av regler som påverkar företagen är ofta uppe på den politiska agendan i samband med diskussioner om företagsklimatet. Enskilda företagare och näringslivsorganisationer lyfter ofta fram att olika regler och tillämpningar är kostnadsdrivande eller påverkar tillväxtförutsättningarna negativt.

Hur olika regelverk utformas har fått allt mer uppmärksamhet, såväl i Sverige som internationellt. Det finns sannolikt flera orsaker till det, men en viktig förklaring är att ökad globalisering medför att regelverken i olika länder i ökande grad jämförs med de som finns i omvärlden. Företagens konkurrenskraft bestäms utifrån vissa grundläggande faktorer som regelkostnader samt marknadens utbud och efterfrågan. En annan förklaring till den ökade uppmärksamheten kring regel-tillämpning kan vara att de stora skillnaderna på lokal nivå, exempelvis hur länsstyrelser och kommuner tillämpar reglerna, har uppmärksammats mer än tidigare. Se bl.a. NNRs undersökning av regeltillämpningen vid länsstyrelserna<sup>1</sup> och Svenskt Näringslivs granskning av företagens upplevelser av Länsstyrelsernas myndighetsutövning<sup>2</sup>.

Enskilda kommuner och flera statliga myndigheter har tidigare genomfört omfattande utvecklingsprocesser, där de vittnar om att detta har gett positiva resultat i form av "kundnöjdhet" samtidigt som resultatet i form av ökad risk eller minskade skattemedel inte har försämrats. Dessa processer visar att det finns stora vinster att göra för såväl offentliga som privata aktörer, och för skattebetalarna, i att myndighetsutövare förändrar - och kundanpassar - sin verksamhet. Denna undersökning är en del i den här processen, som vill möjliggöra för kommuner att jämföra sig med andra och att utveckla sin verksamhet. En sådan utveckling är till nytta för alla.

Näringsministern gjorde under hösten 2019 en så kallad "förenklingsresa" då han besökte fem olika regioner i Sverige och tog emot synpunkter på olika regelverk från ett stort antal företagare.<sup>3</sup> Många av synpunkterna handlade om hur olika regelverk tillämpas i praktiken, bl.a. på kommunal nivå. Förenklingsresan resulterade bl.a. i myndighetsuppdrag till Tillväxtverket. Ett av uppdragen handlar om att sammanställa, analysera och konkretisera de förenklingsförslag som företag och organisationer lämnade till näringsministern.<sup>4</sup> I detta sammanhang har Tillväxtverket bl.a. tittat närmare på avgifter i samband med ansökningar och tillsyn.

Regeringen har i enlighet med Januariavtalet tillsatt två utredningar kring småföretag. Den ena startade i december 2019 och utreder om småföretagens skatter kan göras enklare genom en schablonbeskattning baserad på omsättning.<sup>5</sup> Det ska på så sätt bli lättare att starta nya företag och få företag att växa.

Den andra utredningen fattades beslut om den 30 april 2020 och ska i fyra delar undersöka hur regelverket för småföretagare kan förenklas.<sup>6</sup> Det handlar om att minska regelbördan, att titta på hur andra länder framgångsrikt har minskat reglerna för småföretagare, hur regelverket kan bli mer likvärdigt över hela landet och hur EU-regler tillämpas i Sverige.

1 <http://nnr.se/wp-content/uploads/NNRs-Lansgranskning-2019.pdf>

2 [https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/serviceinriktad-myndighetsutovning-i-hela-landet-lansstyrelsernas\\_763335.html](https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/serviceinriktad-myndighetsutovning-i-hela-landet-lansstyrelsernas_763335.html)

3 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/naringsministern-ger-uppdrag-for-att-forenkla-for-foretagare/>

4 <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/forenklingaresan-2019.html>

5 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/forenklade-skatteregler-for-egenforetagande-ska-utredas/>

6 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/04/regeringen-tillsatter-en-utredning-om-regelforenklingar-for-mikroforetag-och-modernisering-av-bokforingslagen/>



Kommunernas och regionernas organisation, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), bedriver ett eget arbete som tar sikte på att förbättra det kommunala företagsklimatet och förenkla för företagen. Exempel på detta är anordnandet av utbildningar för kommunerna<sup>7</sup> samt genomförandet av regelbundna undersökningar av den kommunala organisationens tillgänglighet och service till företagen.<sup>8</sup> På lokal nivå tar dessutom många enskilda kommuner egna initiativ för att förenkla för företagen, ett av dessa exempel är Tillväxt & Tillsyn<sup>9</sup>. Detta projekt drivs av Rättviks kommun i samverkan med den ideella föreningen Tillväxt & Tillsyn. Antalet kommuner som är medlemmar i föreningen ökar stadigt. Liknande projekt drivs också i andra kommuner i Sverige.

Det arbete som pågår på den lokala, regionala och nationella nivån är viktigt och bör fortsätta. NNR anser dock att konkreta åtgärder måste vidtas som förhindrar väsentligt skilda handläggningstider, divergerande rättstillämpning utifrån samma regelverk, skillnader i attityden till uppdraget, skillnader i synen på främjande av det lokala näringslivet samt kontrollavgifter som inte har en klar koppling till en motprestation.

## 1.1 NNRs projekt om regeltillämpning på kommunal nivå

NNR beslöt i april 2010 att inleda ett projekt om regelförenkling på lokal nivå. Projektet fokuserade på handläggningstider, servicegarantier och avgifter vad beträffar tillstånd och tillsyn för områdena serveringstillstånd, miljöfarlig verksamhet och bygglov. Vidare omfattade projektet förekomsten av s.k. företagslotsar eller en väg in till kommunen. Huvudsyftet med projektet var att kommunerna skulle se över sin tillämpning av regler, praxis och service som styr tillsyn och avgiftsuttag av företagen. Detta med inriktning på att regeltillämpningen ska bli mer enhetlig, förutsägbar och effektiv samt mindre kostsam för företagen.

År 2012 beslutade NNR om en fortsättning på projektet och en ny undersökning genomfördes i oktober samma år. Denna var delvis en uppföljning av 2010 års undersökning, men även en utvidgning och förändring av densamma. Nytt var då att området livsmedelskontroll lades till, företagslotsens funktioner undersöktes och att undersökningens frågor för området bygglov ändrades till följd av ny lagstiftning på området.

År 2016 genomfördes en uppföljning av de två tidigare undersökningarna, med viss utvidgning och förändring. Nytt var att området offentlig upphandling lades till samt att undersökningens frågor för områdena företagslots, livsmedelskontroll, miljöfarlig verksamhet, serveringstillstånd och bygglov i vissa delar utvidgades.

Denna undersökning från mars 2020 är en förnyad uppföljning av de tre tidigare undersökningarna men utgör även en förändring av desamma. Området offentlig upphandling har tagits bort och enkäten om företagslots har ändrats helt för att istället omfatta frågor om villkor för ett företags nyetablering. Övriga enkäter är i stora delar samma som tidigare men vissa frågor har tillkommit och vissa tagits bort.

Inom ramen för projektet presenteras fem delrapporter, en för varje område som projektet omfattar. Rapporterna bygger på enkätundersökningen som genomfördes i mars 2020 och vände sig till kommunala tjänstemän med ansvar för tillstånd och tillsyn av livsmedelskontroll, serverings-

7 Förenkla – helt enkelt är en utbildning för kommuner som vill förbättra sina företagskontakter: <https://skr.se/naringslivarbetedigitalisering/naringslivforetagsklimat/utbildningforenklaheltenkelt.1831.html>

8 Insikt är en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning: <https://skr.se/naringslivarbetedigitalisering/naringslivforetagsklimat/foretagsklimat/insikt.6696.html>

9 <http://tillvaxtochtillsyn.se/>





tillstånd, miljöfarlig verksamhet och bygglov. Undersökningen vände sig också till de kommunala näringslivscheferna (eller motsvarande) med frågor om vilken service som kan erbjudas vid en nyetablering i kommunen. Kontaktuppgifter till kommunernas tjänstemän och näringslivschefer inhämtades från respektive kommuns hemsida samt direkt från kommunerna. Enkäterna föregicks av ett kontrollutskick för att säkerställa rätt kontaktuppgifter och att ingen kommun som önskat svara skulle gå miste om den möjligheten.

Detta är den andra av fem uppföljande rapporter om regeltillämpning på kommunal nivå år 2020 och handlar om handläggningstider, servicegarantier, avgifter, debiteringstidpunkt, serveringstider samt arbetet med attityder och näringslivsfrämjande inom myndighetsutövningen.

## 1.2 Bakgrund

Alkohollagen är en skyddslagstiftning som syftar till att begränsa alkoholens skadeverkningar. Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.<sup>10</sup> Alkohollagen, alkoholförordningen och Folkhälsomyndighetens föreskrifter bildar det regelverk som anger vilka krav som gäller för att erhålla och upprätthålla ett serveringstillstånd, d.v.s. att få servera alkoholdrycker – och numera även alkoholdrycksliknande preparat (exempelvis s.k. "alkoglass"). Regelverket styr även kommunernas verksamhet när det gäller exempelvis vad tillståndsprövningen och tillsynen ska innehålla. Som exempel kan nämnas att ett tillstånd ska ansökas om skriftligen till kommunen och handlar det om stadigvarande tillstånd eller tillfälligt tillstånd för servering till allmänheten i inte endast obetydlig omfattning måste polismyndighetens yttrande inhämtas innan ansökan beviljas. Vidare ska kommunerna fatta beslut i ett ärende om serveringstillstånd inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har inkommit till kommunen.

Folkhälsomyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen på nationell nivå och har en vägledande roll för länsstyrelserna som i sin tur ansvarar för tillsyn över kommunerna och för att vara ett stöd i deras arbete. Folkhälsomyndigheten tar bl.a. fram föreskrifter och allmänna råd till lagstiftningen. Kommunerna och Polismyndigheten utövar den direkta tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat.

Alla kommuner ska ha riktlinjer för alkoholservering. Publikationen Vägledning för kommunala riktlinjer för alkoholservering, som Folkhälsomyndigheten publicerade den 15 maj 2020<sup>11</sup>, ger förslag på områden som kan finnas i kommunens riktlinjer när serveringstillstånd ska prövas. I vägledningen finns också den eller de bestämmelser som gör det möjligt att fatta beslut om en viss riktlinje. Vägledningen är framför allt ett stöd för kommunala handläggare av serveringstillstånd. Denna vägledning ersätter den tidigare publikationen Modell för kommunala riktlinjer för alkoholservering från år 2012.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har bl.a. författat två cirkulär (En ny alkohollag, c. 10:77<sup>12</sup> och Ansöknings- och tillsynsavgifter enligt alkohollagen, c. 1995:69<sup>13</sup>) som fungerar som vägledningsdokument för kommunerna i deras tillämpning av regelverket. Dessa cirkulär är dock inte bindande för kommunerna att följa.

---

10 Regeringens proposition 2009/10:125 En ny alkohollag

11 <https://www.folkhalsomyndigheten.se/publicerat-material/publikationsarkiv/v/vagledning-for-kommunala-riktlinjer-for-alkoholservering/>

12 <https://skr.se/download/18.4aa1dc1e1653a5317a024746/1534429473179/10077.pdf>

13 <https://skr.se/download/18.4aa1dc1e1653a5317a023f39/1534429245781/1995069.pdf>



NNR vill i sammanhanget uppmärksamma det samverkansprojekt som drivs av Tillväxtverket, Bolagsverket och SKR tillsammans med ett antal kommuner, som går under benämningen Serverat<sup>14</sup>. Arbetet består huvudsakligen av att ta fram guider och checklistor inom utvalda områden som kan användas av företag på verksamt.se, samt att ensa informationskrav och ta fram informationstexter och prototyper för e-tjänster för ärenden som omfattas av kommunal tillståndsprövning och tillsyn. Utifrån prototyperna bygger och finansierar kommunerna själva e-tjänsterna. E-tjänsterna kan återanvända uppgifter från SSBTGU (sammansatt bastjänst för grundläggande uppgifter om företag). Tanken är att e-tjänsterna på sikt ska kunna integreras med kommunernas verksamhetssystem.

Kostnaderna för kommunala verksamheter och prestationer ska normalt täckas av den uttagna kommunalskatten. Kommunallagen fastslår dock att kommunerna får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller.<sup>15</sup> För tjänster eller nyttigheter som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla får de endast ta ut avgifter om det är särskilt föreskrivet, vilket är fallet beträffande prövningar av ansökningar om serveringstillstånd och tillsyn enligt alkohollagen<sup>16</sup>.

Skillnaden mellan skatt och avgift kan generellt sägas vara följande; Skatt går till kommunen utan direkt koppling till särskild motprestation, medan en avgift är förknippad med en direkt motprestation. Kommunen tar exempelvis ut förskoleavgift för att tillhandahålla förskoleplatser. Man tar också ut en avgift för utförd tillsyn av restauranger.

För uttag av avgifter i kommunal verksamhet gäller som huvudregel självkostnadsprincipen<sup>17</sup> och likställighetsprincipen<sup>18</sup>. Självkostnadsprincipen innebär att en kommun inte får ta ut avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen en vinst. Principen avser kommunens totala avgiftsuttag för en verksamhet. Likställighetsprincipen innebär att alla kommunens medlemmar ska behandlas lika. För avgiftssättningen får detta till följd att lika avgift ska utgå för lika prestation.

I praktiken ska avgifterna som kommunen tar ut (i detta fall för tillstånd och tillsyn under alkohollagen) täcka kommunens kostnader i samband med handläggningen av tillstånd och utförandet av tillsyner. Exempel på kostnader är löner, förberedelsetid, registerföring, resor och utbildning. Eftersom kommunerna själva bestämmer vilka avgifter som ska tas ut och hur, varierar det mellan kommunerna. Avgifterna kan vara fasta (samma avgifter gäller för alla företag oavsett storlek), rörliga (avgifterna beräknas utifrån exempelvis omsättning alkohol, totalomsättning, antalet sittplatser etc.), en kombination av fasta och rörliga eller, i sällsynta fall, obefintliga (kommunernas kostnader får då förmodas finansieras via skatten).

När det gäller kommunala tillståndsavgifter för servering konstateras att en ansökningsavgift avser handläggningen av en ansökan om serveringstillstånd. Erläggandet av avgiften medför inte automatiskt ett beviljande av serveringstillstånd. Avgiften är bara ett av flera villkor som måste uppfyllas för att ett serveringstillstånd ska erhållas.

Förutsättningarna för de svenska restaurangerna och andra verksamheter som säljer eller serverar alkohol, eller har för avsikt att göra det, påverkas i hög grad av hur kommunerna tillämpar regelverken inom området. Handläggningstiderna, kommunens service och bemötande samt nivån på skatter och avgifter har stor betydelse för företagens ekonomi och konkurrensförutsättningar. Likabehandling och lika förutsättningar för samtliga företag i hela landet har att vägas mot kommunernas egna förutsättningar och självbestämmande.

14 <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/digital-forenkling-serverat.html>

15 Kommunallagen (2017:725) 2 Kap 5 §

16 Alkohollagen (2010:1622) 8 kap 10 § 1 och 2 stycket

17 Kommunallagen (2017:725) 2 Kap 6 §

18 Kommunallagen (2017:725) 2 Kap 3 §



Hur kommunerna tillämpar regelverken är viktigt och kan upplevas som tillväxthinder. Detta bekräftas av de svar företagen lämnat i en SKOP-undersökning<sup>19</sup> som NNR låtit göra. Enligt undersökningen upplever bl.a. 24 procent av företagarna att specifika branschregler, däribland alkohollagstiftningen, utgör stora hinder för tillväxten i företagen.

Mot bakgrund av detta fann NNR och dess medlemsorganisationer det intressant och viktigt att undersöka hur förhållandena och variationerna i dagsläget ser ut mellan kommunerna beträffande alkoholtillsynen samt följa upp NNRs undersökningar från åren 2010, 2012 och 2016. Resultatet redogörs för i denna rapport.

## Unika omständigheter

Corona-krisen 2020 (Covid-19) har haft långtgående effekter på företagen i Sverige och därmed på det lokala företagsklimatet. Många företag inom restaurangbranschen har påverkats i extremt hög utsträckning. Sveriges kommuner arbetar hårt för att företagen ska klara sig igenom krisen och komma stärkta ut på andra sidan. Trots krisen har de kommunala handläggarna inom alkoholtillsyn, som NNR vänt sig till med denna enkät, tagit sig tid att besvara densamma. Det finns ett intresse i många kommuner att utveckla tillstånds- och tillsynsverksamheten för att stärka det lokala näringslivsklimatet.

Även om kommunal verksamhetsutveckling och effektivisering inte kan rädda ett företag som drabbats hårt av Corona-krisen, menar NNR att det kan vara så att även små förbättringar i form av exempelvis sänkta tillstånds- och tillsynsavgifter kan få några ytterligare företag att klara sig igenom krisen. Företagen förtjänar en kostnadseffektiv kommunal alkoholtillsyn och arbetet att förbättra på detta område bör inte stanna upp, trots att fokus just nu naturligtvis ligger på akuta åtgärder. NNR har därför valt att fortsätta sitt projekt omkring kommunal regeltillämpning trots Corona-krisen och dess ekonomiska följdverkningar.

## 1.3 Disposition

I metodavsnittet 1.4 redogörs för hur undersökningen utformats och genomförts. Detta följs av en resultat- och analysdel i kapitel två. I kapitel tre redogörs för NNRs slutsatser följt av rekommendationer till kommunerna med anledning av resultaten. I bilagorna återfinns undersökningens frågor till kommunerna samt en detaljerad redovisning av hur varje kommun svarat.

## 1.4 Metod

NNRs undersökning är en totalundersökning av den kommunala tillämpningen av regelverket för serveringstillstånd och genomfördes i mars 2020. Den utformades som en webbenkät och sändes via e-post till samtliga kommuners alkoholhandläggare eller motsvarande (290 kommuner). Webb-enkäten föregicks av en förberedande "kontrollenkät" där kommunerna ombads bekräfta eller ange rätt kontaktperson.

Frågorna till webbenkäten togs fram av NNR i dialog med företagare och experter och granskades ur ett metod- och surveyperspektiv av flera olika externa experter. Frågorna testades även på ett antal kommuner innan de färdigställdes. Sex av frågorna har vid tidigare undersökningstillfällen

<sup>19</sup> Länk till SKOP-undersökningen från december 2019 finns på NNRs hemsida med adress:

<http://nnr.se/wp-content/uploads/nnrs-skop-undersokning-2019-med-svenska-foretagare.pdf>



granskats av SCB ur ett metod- och surveyperspektiv. Undersökningen innehöll tio frågor, några som skulle besvaras med ja eller nej och några med flervalsalternativ. Frågorna återfinns i bilaga 1. Det gavs även möjlighet att lämna skriftliga kommentarer till flera av frågorna. Många kommuner har i stor utsträckning utnyttjat denna möjlighet.

För att kunna jämföra kommunerna med varandra konstruerade NNR ett företagsexempel utifrån vilket frågorna ställdes, i detta fall en restaurang/restaurangverksamhet som omsätter alkohol för 1 775 000 kr per år. Företagsexemplets alkoholomsättning bygger på statistik från de restaurangrapporter<sup>20</sup> som varje restaurang med tillstånd att servera alkoholdrycker är skyldig att lämna till Folkhälsomyndigheten. Kommunerna använder även dessa rapporter som underlag i olika sammanhang. Butiksexemplet formulerades enligt nedan.

Frågorna nedan avser en restaurang/restaurangverksamhet som omsätter alkohol för 1 775 000 kronor per år. Öppet till 02.00. Restaurangverksamheten är nystartad. Om en restaurang med sådan omsättning inte finns inom kommunen, gör en teoretisk uppskattning och besvara frågorna som om en sådan restaurang hade funnits.

Exempelärendet benämns nedan "restaurangexempel". I anslutning till varje fråga finns möjlighet att lämna kommentarer till frågan och till ditt svar. När du är färdig med att besvara enkäten finns möjlighet att skriva ut hela enkäten och dina svar.

Omsättningssiffran 1 775 000 kr i alkoholförsäljning har satts utifrån en uppräknings med inflationen (6 procent) av det värde för omsättningen i exempelrestaurangen som angavs vid undersökningen år 2016. Omsättningssiffran år 2016 (1 675 000) sattes utifrån medelvärdet för restaurangernas totala alkoholomsättning, vilket beräknats utifrån samtliga restaurangrapporter år 2014 där serveringstillståndet varit stadigvarande, d.v.s. gällande under hela året.

NNR har jämfört resultaten från undersökningen år 2016 med denna undersökning. De exempelverksamheter som har använts i undersökningarna år 2016 och år 2020 är dock inte likvärdiga med de som användes år 2012. Vid undersökningen år 2012 användes medianvärdet för restaurangernas totala alkoholomsättning år 2010, vid 2016 års undersökning användes medelvärdet för restaurangernas totala alkoholomsättning år 2014 samt vid 2020 års undersökning räknades det föregående värdet upp med inflationen. Exempelrestaurangen har vid 2016 års samt 2020 års undersökningar en klart högre alkoholomsättning jämfört med undersökningen år 2012. NNR menar dock att denna skillnad inte bör ha påverkat handläggningstiderna eller ansökningsavgifterna i kommunerna, varför en jämförelse av resultaten från de tre undersökningarna är relevant, i dessa delar. Däremot bedömer NNR att tillsynsavgifterna påverkas av skillnaden i alkoholomsättning, varför en jämförelse av tillsynsavgifterna över en längre tid, inte kan göras i samma utsträckning.

Svaren sammanställdes elektroniskt av företaget SKOP Analys, som även konstruerat och designat själva webbenkäten. För resultatsammanställning och analys stod NNR i samråd med företagare och experter. I enstaka fall har även uppföljning av svaren skett med den svarande kommunen.

20 Alla som har ett stadigvarande serveringstillstånd är skyldiga att lämna restaurangrapport varje år. Uppgiftsskyldigheten framgår av 9 kap. 14 § andra stycket Alkohollagen (2010:1622) och av Folkhälsomyndighetens föreskrifter.

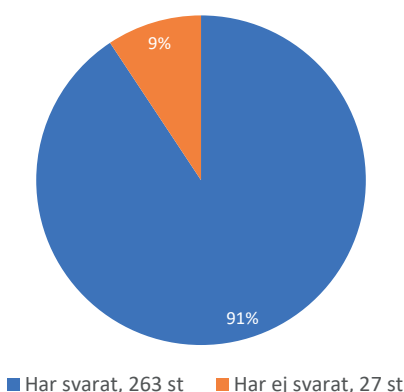


## 2. Resultat och analys

Nedan redogörs för resultatet av de frågor NNR ställt till kommunerna om handläggningstider, tillstånds- och tillsynsavgifter, servicegarantier, hur debitering sker, gränser för serveringstider samt frågor om attityd och god myndighetsutövning. Frågorna avsåg en restaurang/restaurangverksamhet som omsätter 1 775 000 kr alkohol per år. Mottagare av frågorna var kommunala alkoholhandläggare.

Andelen kommuner som svarat respektive inte svarat på NNRs undersökning fördelar sig enligt diagrammet nedan:

### Svarsfrekvens och bortfall



Det är 91 procent av kommunerna (263 stycken) som valt att besvara NNRs undersökning medan 27 kommuner (9 procent) valt att avstå.

Ett större antal av de 263 kommuner som svarat på undersökningen samarbetar med en eller flera andra kommuner vad avser handläggning och tillsyn av serveringstillstånd. Detta innebär att vissa av svaren är likalydande för de kommuner som samarbetar.

De 27 kommuner som valt att avstå är jämnt fördelade mellan olika kommuntyper<sup>21</sup>, befolkningsstorlekar och på länen. Ett fåtal av kommunerna som besvarat undersökningen har inte besvarat alla frågor, vilket innebär att bortfallet för enskilda frågor kan vara något större än bortfallet för undersökningen i sin helhet. Bortfallet bedöms inte ha påverkat undersökningens resultat.

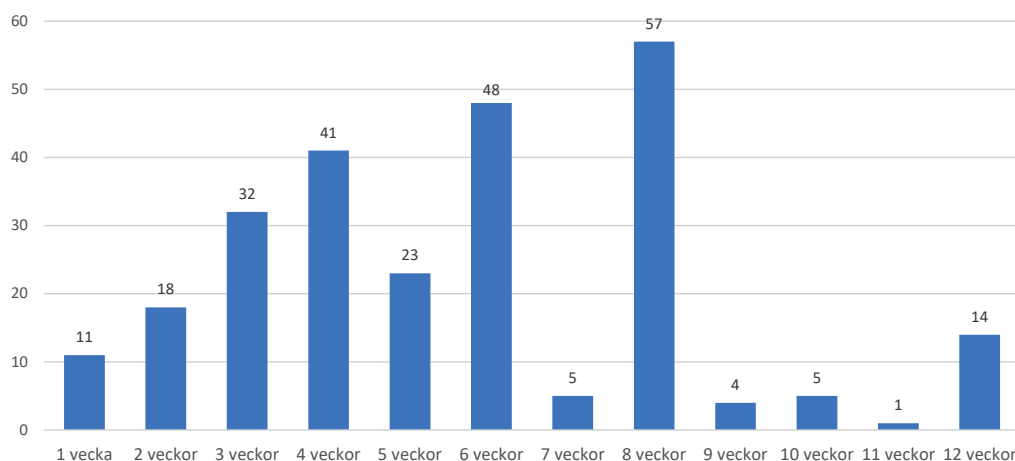
### 2.1 Handläggningstid vid ansökan om alkoholtillstånd för NNRs restaurangexempel

NNR frågade "Om vårt restaurangexempel ansöker om stadigvarande serveringstillstånd för servering till allmänheten till kl. 02.00, ungefär hur många veckor brukar handläggningen ta?" Följande förklarande text angavs: "Med handläggningstid avses tiden från det att ansökan är komplett till dess beslut om serveringstillstånd fattats."

21 Enligt SKR:s indelning i kommungrupper, se <https://skr.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>



## Handläggningstid i veckor



Av de 263 kommuner som besvarat NNRs enkät valde fyra kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev elva procent (31 kommuner). Det är 259 kommuner som valt att besvara frågan.

Två tredjedelar av kommunerna (173 stycken) har en handläggningstid på 1-6 veckor för NNRs restaurangexempel. Av dessa har 61 kommuner (24 procent) en handläggningstid på 3 veckor eller mindre. En tredjedel av kommunerna (86 stycken) har en handläggningstid på 7-12 veckor. Av dessa har 20 kommuner (8 procent) en handläggningstid på 10 veckor eller mer.

Kommuner med kortast handläggningstid (veckor):

Bollebygd	1	Eslöv	1	Hässleholm	1	Osby	1	Strängnäs	1	Östra Göinge	1
Borås	1	Finspång	1	Malmö	1	Stockholm	1	Ängelholm	1		

NNR har jämfört resultaten från denna undersökning med undersökningen år 2016 för att studera förändringar i handläggningstid. Det är 227 kommuner som har besvarat frågan om handläggningstid vid båda undersökningarna. Nästan hälften (103 kommuner) har förkortat sin handläggningstid för vårt restaurangexempel. Nästan en femtedel (40 kommuner) har oförändrad handläggningstid. Drygt en tredjedel (84 kommuner) har ökat sin handläggningstid. Av de elva kommunerna med kortast handläggningstid enligt ovan har Stockholm, Strängnäs och Ängelholm gjort en mycket kraftig sänkning från över åtta veckor år 2016 till en (1) vecka vid denna undersökning. Nedan listas de 21 kommuner som år 2020 förkortat sin handläggningstid med fyra veckor eller mer, jämfört med år 2016.

Kommuner som förkortat handläggningstiden med fyra veckor eller mer:

Ale	-9	Stockholm	-9	Strängnäs	-7	Härryda	-6	Alingsås	-5	Karlsborg	-4
Göteborg	-9	Öckerö	-9	Ängelholm	-7	Katrineholm	-6	Berg	-5		
Partille	-9	Arvidsjaur	-8	Falköping	-6	Orust	-6	Strömsund	-5		
Stenungsund	-9	Vingåker	-8	Gullspång	-6	Tidaholm	-6	Bollnäs	-4		



Av de 33 kommuner som angav handläggningstiden 1, 2 eller 3 veckor år 2016 finns bara elva kvar på samma nivå år 2020; Lista med dessa elva kommuner:

Kommun	2020	2016
Sala	2	1
Borås	1	2
Bollebygd	1	2
Örebro	3	2
Eslöv	1	3
Malmö	1	3
Härjedalen	3	3
Kalmar	3	3
Mölnadal	3	3
Tierp	3	3
Vellinge	3	3

NNR har också jämfört resultaten från undersökningarna år 2016 och år 2012 med denna undersökning. De exempelverksamheter som har använts i de båda förstnämnda undersökningarna är inte helt likvärdiga. Vid undersökningen år 2012 användes medianvärdet för restaurangernas totala alkoholomsättning år 2010 och vid 2016 och 2020 års undersökningar användes medelvärdet för restaurangernas totala alkoholomsättning år 2014 samt en uppräkningsfaktor för inflationen till år 2019. Exempelrestaurangen har därför vid 2016 års och 2020 års undersökningar en klart högre alkoholomsättning jämfört med undersökningen år 2012. NNR menar dock att denna skillnad inte bör påverka handläggningstiden i kommunerna, varför en jämförelse av resultaten från de tre undersökningarna är relevant.

Det är 136 kommuner som har besvarat frågan om handläggningstid vid samtliga tre undersökningar år 2012, år 2016 och år 2020. Av dessa har 25 kommuner en tydligt positiv trend över dessa tre undersökningar, där handläggningstiden stadigt går ner och i vissa fall på ett kraftfullt sätt. Exempelvis Bollnäs har gått från 11 veckor år 2012, via 8 veckor år 2016, till 4 veckor år 2020. Mariestad har gått från 8 veckor år 2012, via 5 veckor år 2016 till 2 veckors handläggningstid år 2020. Det är 15 kommuner som har en tydligt negativ trend med en stadig ökning och i vissa fall en kraftig ökning, exempelvis från 3 veckor år 2012, via 8 veckor år 2016 till 10 veckor år 2020.

NNR har också jämfört den genomsnittliga handläggningstiden för riket och för respektive län med utgångspunkt från de kommuner som svarat vid respektive undersökning. Riksgenomsnittet ligger stabilt för alla tre årens mätningar med 5,7 veckors handläggningstid vid årets undersökning, 6,0 år 2016 och 5,8 år 2012. NNR vill lyfta fram Östergötland och Värmland som stadigt har legat under 5 veckor i genomsnitt, över de tre undersökningarna. Halland och Dalarna har å andra sidan ett stigande värde och landar nu år 2020 på 8 veckors genomsnittlig handläggningstid.

Bland kommuntyperna utmärker sig Landsbygdskommunerna med ett tydligt sjunkande genomsnitt, från 6,7 veckor år 2012, via 5,6 veckor år 2016 till 4,8 veckor vid årets undersökning. Åt andra hållet går Landsbygdskommuner med besöksnäring, från 4,9 veckor år 2012, via 5,5 veckor år 2016 till 7 veckor vid årets undersökning. Övriga kommuntyper ligger relativt stabilt runt 6 veckors genomsnittlig handläggningstid. Man kan spekulera i om det är den växande besöksnäringen som belastar vissa kommuner mer än andra, med många ansökningar om serveringstillstånd.



## Analys

Undersökningen visar att det finns stora skillnader mellan kommunerna och därmed en stor potential att snabba upp handläggningstiderna. NNR menar att detta visas genom att kommuner med olika förutsättningar och storlekar idag finns bland de snabbare kommunerna, liksom att nästan hälften av kommunerna lyckats förkorta handläggningstiderna sedan NNRs undersökning år 2016. Dessutom är utgångsläget beträffande ansökan densamma för alla kommuner eftersom handläggningstiden i exemplet ska mätas från det att ansökan är komplett.

Mot bakgrund av ovanstående menar NNR att det för samtliga kommuner bör gå att förkorta handläggningstiden till åtminstone tre veckor när det gäller att bevilja ett serveringstillstånd, givet att ansökan är komplett. Likvärdiga handläggningstider mellan kommunerna är också betydelsefullt ur ett konkurrens- och rättssäkerhetsperspektiv. De kommuner som klarar en (1) till tre veckor idag bör studeras närmare av övriga kommuner vad avser handläggnings- och beslutsprocesserna.

NNR menar att det finns ett delat ansvar för behovet av kompletteringar. Kommunen bör vara så tydlig som möjligt när det gäller vilka underlag som behövs och företagaren bör ta till sig kommunens instruktion så väl att kompletteringar inte behövs.

## 2.2 Avgift för nytt stadigvarande serveringstillstånd

NNR frågade: "Hur stor blir avgiften (i kronor) för att få ett nytt stadigvarande serveringstillstånd för servering till allmänheten till kl. 02:00 för vårt restaurangexempel?"

Av de 263 kommuner som besvarat NNRs enkät valde 21 kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 17 procent (48 kommuner). Det är 242 kommuner som valt att besvara frågan.

Svaren visar på kraftiga skillnader mellan kommunernas ansökningsavgifter. Den kommun som redovisat lägst avgift, Staffanstorp tar ut 4 000 kr för efterfrågat serveringstillstånd medan den dyraste kommunen som medverkade i undersökningen tar ut en avgift på 18 345 kr, en skillnad däremellan på drygt 14 000 kr (d.v.s. en nästan fem gånger så hög avgift). Nedan listas de åtta kommuner som uppgivit att de tar ut lägst avgift för vårt restaurangexempel:

Kommuner med lägst ansökningsavgift:

Staffanstorp	4 000 kr	Klippan	5 000 kr
Lessebo	4 500 kr	Sorsele	5 000 kr
Sölvesborg	4 500 kr	Uppvidinge	5 000 kr
Haparanda	5 000 kr	Övertorneå	5 000 kr

NNR har jämfört svaren för de kommuner (207 stycken) som svarat på både årets undersökning och den från år 2016. Ansökningsavgiften har höjts hos 129 av de svarande kommunerna (62 procent) sedan år 2016. Det är 46 kommuner (22 procent) som har oförändrad avgift medan 32 kommuner (15 procent) har sänkt avgiften. Största avgiftshöjningen i en enskild kommun är 9 500 kr och den största sänkningen är 4 500 kr (Herrljunga). Nedan listats de 28 kommuner som sänkt sina avgifter jämfört med år 2016.





Kommuner som sänkt ansökningsavgiften jämfört med år 2016:

Gislaved	-2 961 kr	Gotland	-1 000 kr
Höganäs	-2 086 kr	Hallstahammar	-925 kr
Borgholm	-2 000 kr	Ale	-720 kr
Sorsele	-1 500 kr	Göteborg	-720 kr
Kalmar	-1 413 kr	Stenungsund	-720 kr
Simrishamn	-1 265 kr	Öckerö	-720 kr
Sjöbo	-1 265 kr	Fagersta	-560 kr
Tomelilla	-1 265 kr	Storfors	-500 kr
Ystad	-1 265 kr	Tyresö	-400 kr
Tjörn	-1 220 kr	Gällivare	-364 kr
Värmdö	-1 200 kr	Gnosjö	-300 kr
Bollnäs	-1 171 kr	Norberg	-300 kr
Ovanåker	-1 171 kr	Örnsköldsvik	-125 kr
Söderhamn	-1 171 kr	Strömsund	-123 kr

NNR har jämfört skillnaden mellan lägsta och högsta avgift vid de tre undersökningarna och det framgår att differenserna ökar. År 2012 var skillnaden drygt 11 000 kr, år 2016 var differensen drygt 13 000 kr och vid årets undersökning alltså drygt 14 000 kr.

NNR har också jämfört medelavgiften från denna undersökning med medelavgifterna från undersökningarna år 2016 och år 2012. Ärendeexemplet vid undersökningen år 2016 förändrades jämfört med år 2012 genom att alkoholomsättningen höjdes avsevärt, men NNR bedömer inte att denna förändring bör ha påverkat själva ansökningsavgiften. Av de 175 kommuner som har besvarat alla tre undersökningarna är det 52 kommuner som har en tydligt stigande trend för avgifterna, några en kraftigt stigande trend. Samtidigt är det 16 kommuner som har samma avgift över de tre undersökningarna samt Vara, Vårgårda och Hultsfred som har en svagt sjunkande trend.

År	2012	2016	2020
<b>Medelavgift riket</b>	7 472 kr	8 556 kr	9 513 kr
<b>Medel 25 största</b>	8 976 kr	9 736 kr	11 264 kr
<b>Medel 25 minsta</b>	6 223 kr	6 809 kr	8 115 kr

*Medelavgiften för samtliga svarande kommuner, de 25 största kommunerna samt de 25 minsta kommunerna vid respektive undersökning, har jämförts.*

Konsumentprisindex har mellan år 2012 och år 2019 stigit med 6-7 procent<sup>22</sup>. Lönerna har mellan år 2012 och år 2019 stigit med ca 12 procent<sup>23</sup>. Samtidigt har riksgenomsnittet för den av kommunerna bedömda avgiften för exempelbutiken stigit med 26 procent, under samma period. Avgiftsnivån har således stigit betydligt snabbare än såväl KPI som lönerna. I detta sammanhang vore det intressant att studera de kommuner som har lyckats sänka sina avgifter kontinuerligt sedan år 2012. Det kan säkert till en del handla om effektiviseringar i verksamheten.

Vid en jämförelse av den genomsnittliga ansökningsavgiften för ärendeexemplet i olika kommuntyper framkommer att landsbygdskommuner genomgående ligger ca 500 kr under genomsnittet. Landsbygdskommuner med besöksnäring låg år 2012 tydligt under riksgenomsnittet, år 2016 en bit över och år 2020 rejält över riksgenomsnittet. En tydlig skillnad mellan dessa kommuntyper.

22 SCB Konsumentprisindex från 2012-2019 (314-334)

23 Nominell löneökningstakt på 2,5 procent per år sedan 2012. En ökning på ca 12 procent över perioden.



Också när det gäller medelvärdet för länen finns det stora skillnader. Kronoberg ligger genomsnittligt nästan 3 000 kr under, Västerbotten och Norrbotten ligger stadigt ca 2 000 kr under och Blekinge ligger ca 1 000 kr under riksgenomsnittet för de tre undersökningarna. Stockholms län å andra sidan ligger stabilt 2 000 kr över riksgenomsnittet år 2012 och år 2016 och har nu vid årets undersökning ett snitt nästan 4 000 kr över.

Bland de 25 största kommunerna är den genomsnittliga avgiften stadigt ca 1 500 kr över riksgenomsnittet över de tre undersökningarna. Bland de 25 minsta kommunerna är den genomsnittliga avgiften istället stadigt drygt 1 000 kr under riksgenomsnittet.

Kommuner med de allra lägsta ansökningsavgifterna är, med några undantag, små kommuner. Större kommuner tenderar att ligga över genomsnittsavgiften. Stora kommuner (som får förmodas ha fler ärenden) med de snabbaste handläggningstiderna har högre avgifter än små kommuner med snabb handläggningstid. Geografisk sett är spridningen stor och i vissa län är de individuella skillnaderna mellan kommunerna så stora som upp till 10 000 kr.

Avgiften för kunskapsprov ingår ofta i ansökningsavgiften och därför saknas uppgifter om denna avgift från alla kommuner. Dock har några kommuner angivit denna avgift i kommentarsfältet. Avgiften varierar från 500 kr till 2 000 kr per kunskapsprov (den dyraste kommunen är fyra gånger så dyr som den billigaste). Det kan även skilja mycket mellan kommunerna inom samma närområde.

Som tidigare tagits upp är det många faktorer som styr hur kommunerna sätter avgifter för tillstånd och tillsyn. Det är därför svårt att mot bakgrund av de svar som lämnats i denna undersökning ge några rekommendationer om vilken storlek på ansökningsavgiften som skulle vara lämplig. Arbetsinsatsen, d.v.s. behandlingen av själva ansökan, torde dock vara någorlunda lika mellan kommunerna medan kostnaderna för arbetsinsatsen naturligtvis kan variera. Skillnaderna i ansökningsavgifter mellan enskilda kommuner är dock som NNR ser det för stora för att bara kunna härledas till arbetsinsatsens kostnader (lönen). Det är också bevisligen så att en stor verksamhet (fler ärenden och fler handläggare) inte alltid behöver innebära en hög ansökningsavgift, eller tvärt om. Det bör därför studeras mer i detalj vad som avgör själva nivån på avgiften och det faktum att vissa kommuner valt att ligga kvar på oförändrad avgift liksom att några kommuner kunnat sänka avgiften.

NNR menar vidare att en diskussion bör föras mellan kommunerna och företrädare för näringslivet på såväl lokal som nationell nivå om vilken storlek på avgiften som kan sägas vara rimlig (sett till arbetsinsatsen) ur ett för företagen och kommunen ekonomiskt, konkurrensmässigt och lokalpolitiskt perspektiv.

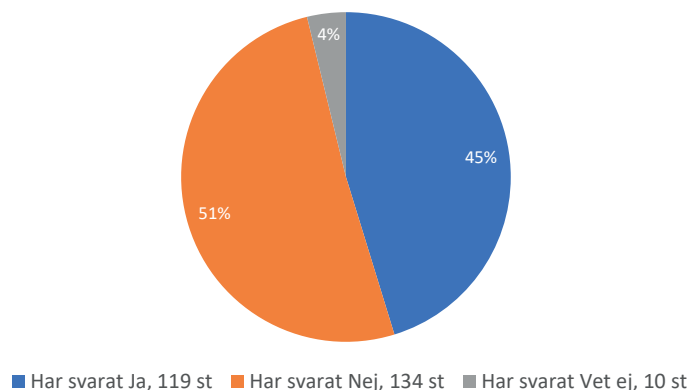
NNR frågar sig vilken betydelse skillnader i effektivitet i handläggningen kan ha för att förklara de skillnader som uppmärksammas. Om det är så att kommuner med kortare handläggningstid och lägre avgifter är effektivare än andra kommuner bör de arbetsmetoder som visat sig framgångsrika kunna spridas till fler.



## 2.3 Maxgräns handläggningstid

NNR frågade "När det gäller ansökningar om stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten, utlovar kommunen någon form av maxgräns för hur lång tid handläggningen får ta fram till beslut?" Följande förklarande text angavs: "Med utlovande av maxgräns avses också olika former av garantier gentemot de sökande. Handläggningstiden ska räknas från det att ansökan är komplett".

### Förekomst av service- och handlägningsgaranti



Av de 263 kommuner som besvarat enkäten valde samtliga kommuner att besvara frågan, vilket innebär att bortfallet på frågan blev 9 procent (27 kommuner). Det är alltså 263 kommuner som har besvarat frågan.

Det är 45 procent av kommunerna som svarat ja på frågan om maxgräns finns, 51 procent svarade Nej och 4 procent svarade Vet ej.

NNR ställde motsvarande fråga till kommunerna år 2016. Det är 232 kommuner som har besvarat båda undersökningarna. Av 101 kommuner som år 2016 angav att de inte hade några garantier/löften om maxgräns har 30 stycken infört det till år 2020. Av 154 kommuner som då svarade Ja har 60 kommuner nu dragit tillbaka dem. Detta innebär en tydlig minskning av antalet kommuner som har en servicegaranti.

Vid en jämförelse av undersökningarna år 2012, år 2016 och år 2020 framgår att antalet Ja först ökat från 54 procent till 60 procent år 2016 för att sedan minska till 45 procent vid årets undersökning. Av de 202 kommuner som deltagit vid samtliga tre undersökningstillfällen är det 47 kommuner som har svarat Ja varje gång och 30 kommuner som har svarat Nej varje gång. Ett stort antal (97 kommuner) har svarat Nej två gånger och Ja en gång eller tvärtom. Användandet av maxgräns för handläggningstiden verkar variera över tid, inom samma kommun.

### Analys

Det är färre kommuner år 2020 jämfört med år 2016 som säger sig ha en servicegaranti med maxtid för handläggningen, vilket NNR finner negativt. Detta är ett trendbrott jämfört med den mindre ökning som noterades mellan år 2012 och år 2016. Flera kommuner kan bli snabbare än vad de är idag (se avsnitt 2.1 om handläggningstider) och ett sätt att snabba på detta är som NNR ser det att mäta handläggningstiderna och införa garantier som ett styrinstrument. En rimlig garantitid (maxtid) för kommunerna att fatta beslut om serveringstillstånd, åtminstone i enklare ärenden, borde enligt NNR kunna vara tre veckor från det att ansökan är komplett, analogt med resonemanget i frågan om de faktiska handläggningstiderna för serveringstillstånd.



NNR menar att skillnaden mellan garantitiden och den genomsnittliga handläggningstiden inte bör vara alltför stor. Garantitiden betraktas ofta från företagets sida som en indikation på hur lång handläggningstiden kan komma att bli. Flera kommuner har garantitider på 180 dagar men har angivit att handläggningstiden för NNRs restaurangexempel är 28 dagar. Med alltför stora skillnader i det här avseendet skadas förtroendet för kommunen.

## 2.3.1 Antal dagar

NNR frågade: "Ange hur många dagar maxgränsen eller garantin är?"

Endast de kommuner som svarade ja på föregående fråga i avsnitt 2.3 om service- och handläggningsgaranti, fick denna fråga, d.v.s. 119 kommuner. Det är 117 kommuner som valt att besvara frågan.

Det framgår inte av svaren om arbetsdagar eller veckodagar avsetts men vad NNR kan bedöma har de flesta angett sitt svar i veckodagar. Variationen i antalet dagar ligger mellan 20 och 240 dagar. Nedan listas de kommuner med kortast garantitid, mätt i antalet dagar som handläggningen maximalt får ta.

Malung-Sälen	20	Vellinge	30
Örebro	21	Eda	40
Degerfors	30	Linköping	40
Eslöv	30	Ronneby	40
Karlstad	30	Timrå	40
Mjölby	30	Åtvidaberg	40
Nacka	30		

NNR har jämfört de 46 kommuner som har svarat vid samtliga tre undersökningstillfällen år 2012, år 2016 och år 2020. Det visar sig att 15 kommuner har en tydlig ökande trend med exempelvis en kommun som hade maxtiden 30 dagar år 2012 för att år 2016 ange 42 dagar till att vid årets undersökning ange 70 dagar. Åtta kommuner har istället successivt sänkt sina maxgränser där Eslöv kan exemplifiera med 120 dagar år 2012, via 90 dagar år 2016 till 30 dagar år 2020. Elva kommuner har haft samma maxgräns vid samtliga undersökningar.

Ett ökande antal kommuner har en maxgräns som är särdeles väl tilltagen. År 2012 var den högsta angivna gränsen 120 dagar, år 2016 var det en kommun som hade gränsen 240 dagar och vid årets undersökning är det tre kommuner som har angivit denna gräns (240 dagar). En maxgräns som är så väl tilltagen att den aldrig riskerar att överskridas är enligt NNRs uppfattning meningslös.

Om man antar att handläggningstiden för vårt restaurangexempel är en genomsnittlig handläggningstid för ett ärende om serveringstillstånd i kommunen menar NNR att skillnaden mellan genomsnittlig handläggningstid och maxgräns är anmärkningsvärd. Maxgränsen förefaller i relativt många kommuner vara mycket väl tilltagen. NNR har jämfört den angivna handläggningstiden för restaurangexemplet (avsnitt 2.1) med kommunernas maxgräns för handläggningstiden och det framkommer att 104 av 117 kommuner, fullt naturligt har en maxgräns som överstiger handläggningstiden för vårt restaurangexempel. För 94 kommuner är skillnaden 14 dagar eller mer. För 48 kommuner är skillnaden 50 dagar eller mer. Den största differensen är 198 dagar och det handlar om en kommun som har 42 dagars handläggningstid och 240 dagars garantitid.



NNR uppfattar att gränsen på 240 dagars handläggningstid kan härledas ur § 5 i alkoholförordningen (2010:166), som stadgar:

*5 § Kommunen ska fatta beslut i ett ärende om serveringstillstånd inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen. Om det är nödvändigt på grund av utredningen av ärendet får handläggningstiden förlängas med högst fyra månader. Sökanden ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.*

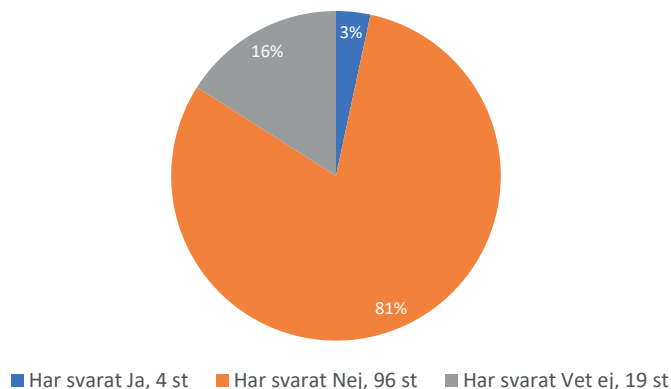
Ur perspektiv av att det handlar om en servicegaranti på som mest 240 dagar menar NNR att tidsgränsen är så generöst satt att den saknar all form av relevans. Servicegarantin skulle kunna uppfattas som en desinformation, med antagandet att det är mycket sällsynt att ett ärende tar så lång tid att handläggas.

NNR förstår att handläggningstiden för en ansökan om serveringstillstånd kan variera beroende på ärendets komplikation. NNR uppfattar dock att antalet komplicerade ärenden är avsevärt färre än de mer standardmässiga. Värdet i servicehänseende av att ange en maxgräns ska vägas mot risken för att maxgränsen för handläggningstiden överskrids i ett fåtal komplicerade ärenden. Med en tydlig förklaring till ett överskridande av maxgränsen behöver inte företagarens förtroende för kommunen påverkas negativt.

## 2.4 Sker någon kompensation

NNR frågade: "Sker någon form av kompensation till sökanden om maxgränsen eller garantin överskrids?"

### Kompensation vid överskriden maxgräns



Endast de kommuner som svarade Ja på föregående fråga i avsnitt 2.3 om maxgräns för handläggningstid, fick denna fråga, d.v.s. 119 kommuner. Samtliga dessa kommuner valde att besvara frågan.

De fyra kommuner som svarat att de ger företagen en kompensation om garantin inte uppfylls är Karlskrona, Vellinge, Karlstad och Sundsvall.

Det är viktigt att alla sökande får samma grad av service och därför är en service- och handläggningsgaranti ett bra instrument för att skapa transparens gentemot företagarna i kommunen. NNR menar att det inte är intressant för en företagare att finna en syndabock vid fördröjd handläggningstid. Företagaren behöver istället veta att förseningen tas på allvar och att kommunen gör sitt yttersta för att snabba upp den fortsatta processen, förenat med någon form av kompensation.



läggningen går till eftersom det ger möjlighet till bättre planering, framförhållning och förutsägbarhet i verksamheten. En så kort tid som möjligt för beslut om serveringstillstånd är därmed eftersträvarvärt. NNR anser att en sådan information och service bör vara en skyldighet för samtliga kommuner att tillhandahålla. Eftersom företagen dessutom i regel betalar en avgift för att få sitt serveringstillstånd (förutsatt att alla andra krav är uppfyllda) är det rimligt med krav på motprestation i form av en garanti som bl.a. innebär att avgiften reduceras om kommunen inte kan leva upp till de åtaganden som garantin omfattar.

I samband med diskussioner om servicegarantier tas ibland kommunallagens begränsning när det gäller likabehandling upp. NNR vill i detta sammanhang poängtera att likabehandlingsprincipen säger att företag i samma situation ska behandlas lika. Med tydliga regler för när kompensation utgår vid överskriden maxgräns kommer alla företag som får försenad handläggning att få samma behandling. Företag som får sitt ärende behandlat inom maxgränsen är i en annan situation och får ingen kompensation.

## 2.4.1 Form av kompensation

NNR frågade: "Ange vilken form av kompensation som sker om maxgränsen eller garantin överskrids?"

Frågan ställdes endast till de kommuner som svarade Ja på föregående fråga under avsnitt 2.4. Av de fyra kommuner som svarade ja på föregående fråga valde samtliga fyra att besvara denna fråga genom att lämna ett svar i fritextfältet.

- Sundsvall: "Sökande har möjlighet att få tillbaka 50 % av ansökningsavgiften efter ansökan."
- Karlskrona: "Sänkning av ansökningsavgiften."
- Vellinge: "Om handläggningstiden efter komplett ansökan överskrider 30 arbetsdagar kompenserar sökandebolaget med 50 % reduktion av ansökningsavgiften."
- Karlstad: "10 % av ansökningsavgifter återbetalas."

Sundsvall och Karlstad lämnade näst intill likalydande kommentarer vid 2016 års undersökning. Att dessa kommuner behållit kompensationsmöjligheten tyder enligt NNRs uppfattning på att de positiva aspekterna på detta har övervägt de eventuellt negativa. Dessutom har två nya kommuner tillkommit i den lilla gruppen som är beredda att tydligt signalera till företagen i kommunen att servicenivån är viktig.

NNR menar att kompensationen inte behöver ses som en bestraffning av kommunen p.g.a. ett misslyckande utan mer som en signal till företagen om att kommunens servicegrad gentemot företagen är viktig. NNR bedömer att de kompensationer som kan komma ifråga i dagens läge, enligt undersökningens resultat, inte är av en art som på något sätt kan hota kommunernas ekonomier. Fler kommuner bör vid en avvägning mellan fördelarna med en kompensation och de ekonomiska riskerna med densamma komma fram till att fördelarna överväger.



## 2.5 Årlig tillsynsavgift för serveringstillstånd

NNR frågade: "Hur stor årlig tillsynsavgift (i kronor), inklusive fasta och rörliga avgifter, betalar vårt restaurangexempel som innehar serveringstillstånd avseende servering till allmänheten till 02:00?"

Av de 263 kommuner som besvarat enkäten valde 45 kommuner att ej besvara frågan, vilket innebär att bortfallet på frågan blev 25 procent (72 kommuner). Det är 218 kommuner som har besvarat frågan.

NNR har haft problem med att fastställa vilka kommuner som har de lägsta totala tillsynsavgifterna eftersom några av de kommuner som angivit lägst avgift också i kommentarerna har förklarat att angiven avgift endast utgör den fasta delen. Den rörliga delen har alltså inte redovisats av alla svarande kommuner. Den lägsta sammanlagda avgift som kunnat verifieras genom kommunens kommentar är på 4 950 kr för vårt restaurangexempel och gäller för Filipstads kommun. Den av de medverkande kommunerna med högst tillsynsavgift ligger på 29 120 kr, en skillnad däremellan på drygt 24 000 kr.

NNR har beräknat den genomsnittliga tillsynsavgiften för vårt restaurangexempel, utifrån alla de kommuner som besvarat enkäten, till 10 614 kr. År 2016 var genomsnittet för de som då besvarade undersökningen 10 138 kr. Det är 23 kommuner som har en oförändrad avgift sedan år 2016, 35 kommuner har sänkt avgiften och 114 kommuner har höjt avgiften.

Många (79 kommuner) har i kommentarsfältet förklarat hur den fasta avgiften är utformad och angivit hur den rörliga avgiften beräknas. Den lägsta angivna fasta avgiften är 500 kr och den högsta ligger på 6 650 kr, 13 gånger så mycket. Några kommuner har angivit vilken procentsats som tillämpas vid beräkning av den rörliga avgiften, utifrån alkoholomsättningen. Spannet rör sig från 0,2 procent upp till 1,3 procent, en spridning som får stora effekter på tillsynsavgiftens storlek, för exakt samma verksamhet. Av kommentarerna framgår också att det finns flera andra sätt att beräkna den rörliga avgiften.

Generellt sett visar resultaten att små kommuner i glesbygd har de lägsta tillsynsavgifterna och att de högsta tillsynsavgifterna finns i de folkrika storstadskommunerna. Ett exempel på detta är tätbefolkade Stockholms län som har en genomsnittlig tillsynsavgift på 11 109 kr. Samtidigt kan det observeras att tätbefolkade Skåne har ett genomsnitt på 9 109 kr. Mindre tätbefolkade Örebro län har ett genomsnitt på 14 000 kr och Västmanland på nästan 18 000 kr. Samtidigt har Kronoberg ett genomsnitt på 7 500 kr. Glesbefolkade Norrbotten och Västerbotten har genomsnitt på ca 6 000 kr samtidigt som Dalarna, också glesbygd, har nästan 13 000 kr. Variationerna är alltså stora mellan regioner med vissa likheter.

De flesta kommuner verkar utgå från alkoholomsättningen men flera förklarar också att det är den försålda volymen alkoholdryck som avgör. Någon kommun beräknar utifrån hur stor andel av den totala omsättningen som kommer från alkoholförsäljning. Flera förklarar också att det inte finns en procentsats utan att avgiften anpassas till omsättningen i trappsteg. Uppsala förklarar att deras avgift baseras på inköpta volymer alkohol, något som inte framgår av ärendeexemplet, och att det därför är svårt att lämna ett exakt svar, men menar att jämförbara restauranger landar kring 16 000 kronor. NNR uppskattar det konstruktiva i att utifrån erfarenheten av en jämförbar verksamhet göra en kvalificerad uppskattning av avgiften, istället för att avstå från att svara med hänvisning till att ärendeexemplet saknar tillräckliga underlag.

NNR avstår ifrån, likt avgifterna för serveringstillstånd, att lämna några rekommendationer om tillsynsavgifternas storlek eller grad av kostnadstäckning som skulle kunna vara lämpliga. Däremot



anser inte NNR det vara rimligt med en så stor spridning mellan kommunerna som det är idag, både i ett nationellt och ett regionalt perspektiv. Spridningen blir ännu större om ansökningsavgiften slås ihop med tillsynsavgiften. För NNRs exempelföretag som både ansöker om och beviljas tillstånd och därefter betalar tillsynsavgift samma år, blir skillnaden 25 375 kr mellan billigaste och dyraste kommun i undersökningen.

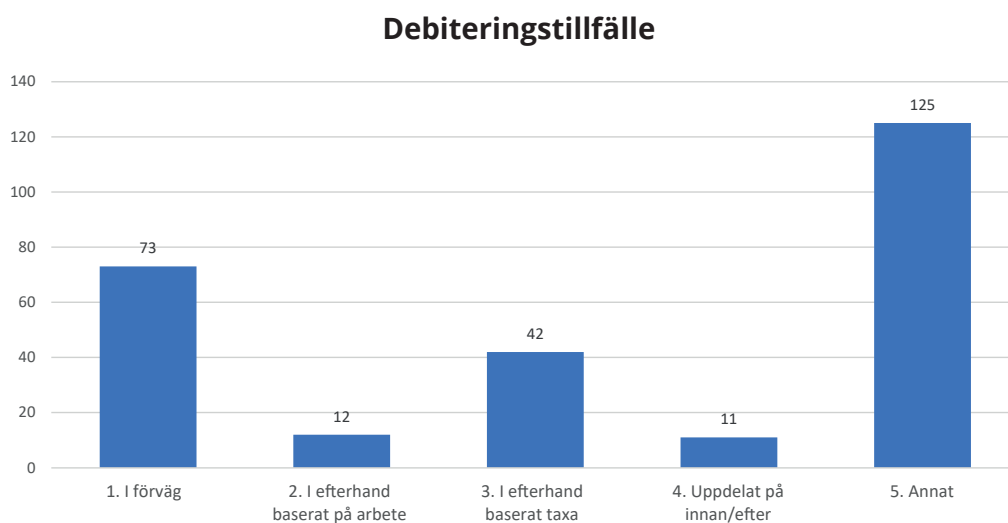
NNR efterlyser en diskussion om hur tillsynsavgiftens storlek ska beräknas i relation till de enskilda företagen mot vilka kommunen bedriver tillsyn. Det bör som NNR ser det finnas ett tydligare samband mellan hur avgiften beräknas och kommunens arbetsinsats (kostnader) gentemot företagen, än vad som är fallet i nuläget.

## 2.6 Hur/När debiteras tillsynsavgiften

NNR frågade: "Hur/När debiteras tillsynsavgiften för vårt restaurangexempel?" Följande förklarande text angavs: "Kommentera gärna ert avgiftsupplägg."

Följande svarsalternativ erbjöds:

1. I förväg
2. I efterhand baserat på tid för utfört arbete
3. I efterhand baserat på uppskattad tidsåtgång enligt taxa
4. Uppdelat en del innan (baserat på taxa) och en del efter (baserat på tid för utfört arbete)
5. Annat



Av de 263 kommuner som besvarat NNRs enkät valde samtliga att besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 9 procent (27 kommuner).

De allra flesta svarande har valt svarsalternativet Annat, d.v.s 125 kommuner, men vi återkommer nedan med en strukturerad beskrivning av dessa svar. Bland de som valt de mer standardiserade svarsalternativen dominerar I förväg med 73 svarande. Schabloniserad tid i efterhand, har valts av 42 kommuner. Det är 23 kommuner (9 procent) som har valt något av de två alternativ som handlar om att ta betalt i efterhand för redan utfört tillsynsarbete, nästan dubbelt så många som tar betalt efter utfört tillsynsbesök när det gäller livsmedelskontroll.





Lista på de 12 kommuner som tar betalt Efter utfört arbete:

Falun	Håbo	Klippan	Smedjebacken	Säter	Tyresö
Gagnef	Karlskrona	Ludvika	Sundsvall	Trelleborg	Österåker

Lista på de 11 kommuner som svarat Uppdelat:

Askersund	Hofors	Järfälla	Laxå	Ljungby	Skinnskatteberg
Hallsberg	Hultsfred	Kumla	Lekeberg	Perstorp	

De allra flesta av de som valt svarsalternativet Annat (86 av 125 kommuner) har angivit i kommentarsfältet att debiteringen sker i efterhand och baserat på omsättningen av alkoholdrycker. Ofta anges att det är föregående årsomsättning som man tittar på. Detta kan då tolkas som att det innebär en slags efterhandsdebitering. Flera har också skrivit att avgiften är uppdelad i en fast del och en rörlig del, den rörliga kopplad till alkoholförsäljningen på något sätt (omsättning eller mängd alkohol). Höganäs kommun beskriver att man först tar ut en fast avgift i efterhand på hösten och sedan en tilläggsavgift i april baserat på den omsättning av alkohol som redovisats i restaurangrapporten. Flera av kommentarerna till svaret Annat (20 kommuner) kan tolkas som att de tar ut hela avgiften vid en fast tidpunkt varje år och att det således oftast blir en betalning i förväg. Några få kommuner har inte kommenterat alls eller lämnat så kortfattade kommentarer att NNR inte har kunnat tolka dessa.

Svarsalternativet Schabloniserad tid i efterhand skulle enligt NNRs uppfattning ha kunnat väljas av många av de kommuner som istället valt svarsalternativet Annat. Det är 86 kommuner som valt svarsalternativet Annat och som förklarar att de använder ett schabloniserat sätt att ta ut avgift, med utgångspunkt i olika försäljningsbaserade nyckeltal. Ett schabloniserat sätt att ta ut avgifter för tillsyn av serveringstillstånden används alltså av minst 170 av de 263 svarande kommunerna (65 procent).

Sölvesborgs kommun har svarat Annat och förklarar att fakturering sker i efterhand baserat på omsättning. Dessutom har Sölvesborg kommenterat frågan om återbetalning (avsnitt 2.7) varav det framgår att debitering endast sker till de företag som fått ett tillsynsbesök. En ytterligare kommun som ser fördelarna med en nära koppling mellan tillsynsbesök och avgiftsuttag.

Uppsala skriver att avgiften finansierar verksamheten och att avgiften därför inte alltid speglar den utförda tillsynen samt att återkallande av ett tillstånd med prövningar i rätten kan ta väldigt lång tid och detta finansieras av de avgifter samtliga betalar. NNR menar att exempelvis kostnader för rättslig prövning skulle kunna räknas in i det som ska täckas av en fast avgift, samtidigt som det tas ut en rörlig avgift som täcker den del av tillsynsverksamheten som utgörs av tillsyn på plats. I detta sammanhang vill NNR ta upp vikten av transparens i avgiftssättningen och i fakturaspecifikationen. Om en stor andel av den fasta avgiften utgörs av processkostnader bör detta framgå, samtidigt som det bör framgå hur mycket tillsynstid på plats som lagts ned, helst per företag men åtminstone pro rata för hela kollektivet.

Katrineholm, Flen och Vingåker har svarat att man tar betalt med utgångspunkt i verksamhetens omsättning och lämnat följande kommentar: "Lagstiftarens intention var inte att kommunen skulle ta ut en timbaserad taxa, se prop.1994/95:89 s.107 "Den avgift som tas ut för tillsyn förutsätts räknas efter schablon och inte efter antal tillsynstillfällen. ... Detta hindrar inte en uppdelning av avgiftsklasser med hänsyn till varierande behov av tillsyn som kan föreligga för olika typer av serveringsställen". NNR vill i detta sammanhang ta fasta på det senare citatet "hänsyn till varierande be-



hov av tillsyn” och betonar att tillsynsarbetet ska fokuseras där det gör störst nytta för folkhälsan. Dessutom menar NNR att den verksamhet som i praktiken kräver mer tillsyn också ska betala mer, samtidigt som en mindre tillsynskrävande verksamhet ska betala mindre (Riskstyrd tillsyn).

Riskstyrd tillsyns- och tillståndshandläggning handlar om att lägga större resurser på de verksamheter där det av olika skäl finns störst risk för misskötsel. Detta förhållningssätt resulterar i att dokumenterat seriös och välskött verksamhet får mindre tillsyn och mer översiktlig handläggning vid ansökningsförfaranden, samtidigt som myndighetsutövningen kan fokusera där den gör som störst nytta. Se bl.a. Transportstyrelsens arbete med riskstyrning.<sup>24</sup> Se också OECDs rekommendationer i Best Practice Principles for Regulatory Policy.<sup>25</sup>

Det förarbete som Katrineholm, Flen och Vingåker hänvisar till gäller en tidigare alkohollag. Förarbetena till den nu gällande alkohollagen återfinns i Prop. 2009/10:125 och där finns ingen motsvarande skrivning. Den strikta tolkning som framgår av kommentaren till frågan kontrasterar mot de kommuner som redovisar ett annat tolkningssätt, exempelvis genom att timdebitera i efterhand. NNR menar att regelverken uppenbarligen lämnar utrymme för olika tolkningar och att skillnaderna här behöver minska. Ett exempel på ett annat tolkningssätt lämnas av Haninge som svarat i förväg men kommenterat på följande sätt: ”Möjlighet finns att debitera baserat på tidsåtgång”.

## Analys

Det har framförts farhågor att ett system där företagen betalar en timtaxa per tillsynstimme skulle medföra att företagen avstår från att ställa frågor, för att förkorta tillsynstiden. NNR menar att detta inte behöver utgöra något problem så länge som företagen upplever att svaren som kan lämnas av tillsynspersonalen är värdefulla. Att den kommunala tillsynspersonalen skulle utsättas för samma konkurrenssituation som andra konsulter, dvs att rådgivningen måste uppfattas som nyttig av mottagaren, ser inte NNR som något stort problem. Detta kan istället leda till att den kommunala tillsynspersonalen ytterligare utvecklar sin rådgivande roll.

Det finns de som argumenterar emot efterhandsdebitering grundat på tid för utfört arbete, med argumentet att det innebär en extra administrativ kostnad för kommunen att fakturera vid två tillfällen. NNR menar att kostnaden för ett extra faktureringsfall måste betraktas som försumbar, särskilt med tanke på att mycket av detta kan skötas elektroniskt idag, och att nyttan överväger kostnaden. Det noteras i detta sammanhang att Höganäs kommenterar sitt svar Annat på följande sätt: ”I efterhand först den fasta avgiften på hösten och sedan tilläggsavgift i april baserat på omsättning av alkohol redovisat i restaurangrapporten.” Alltså, två olika avgifter vid två olika tillfällen, vilket inte förefaller innebära ett administrativt problem i Höganäs.

Logiken i när avgiften faktureras och specificeringen av de åtgärder och kostnader som utgör grunden för fakturan handlar också om bemötande. När det finns ett samband mellan det antal tillsynstimmar som anges på fakturan och det antal timmar som årets besök pågått, skapas förtroende för den kommunala tillsynsverksamheten. Förtroende är mycket viktigt för att dialogen ska leda till önskat resultat. Kommunens tillsynspersonal behöver det stöd som det innebär att administrationen kring avgiftsuttaget är lätt att förklara och logisk för en företagare. Det finns så mycket att vinna på efterhandsdebitering grundad på faktiska tillsynstimmar. En sådan fakturering kan naturligtvis kompletteras med en fast årsavgift som täcker andra kostnader i den kommunala tillsynsverksamheten.

24 <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Om-transportstyrelsen/vart-uppdrag-och-arbetssatt/tillsyn/riskbaserad-tillsyn/>

25 Regulatory Enforcement and Inspections, Principle 3, Risk-focus and proportionality.

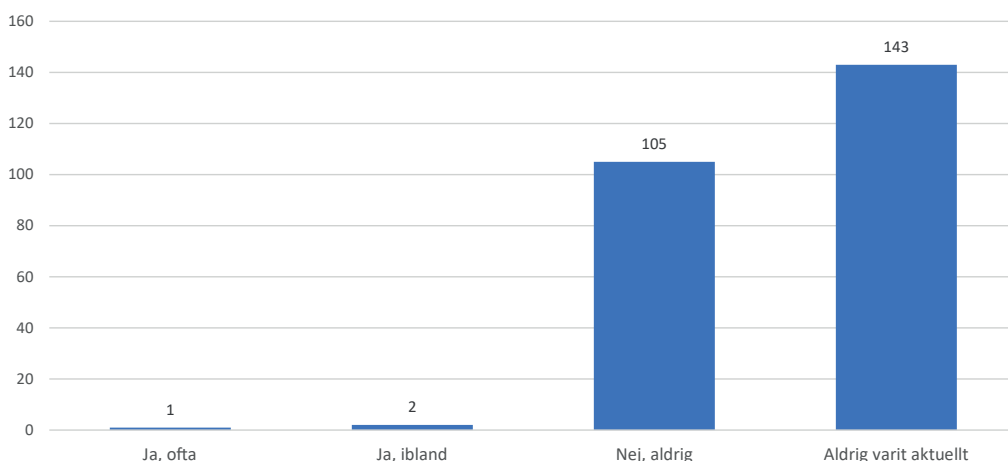


Avslutningsvis vill NNR uppmärksamma Ronneby som har svarat Annat och kommenterat på följande sätt: "Pga Corona-pandemin är det dock avgiftsfritt år 2020." NNR tar i analysavsnittet, kapitel 3, upp några olika aspekter på Corona-pandemin och den därtill kopplade ekonomiska krisen.

## 2.7 Återbetalning av tillsynsavgift vid utebliven tillsyn

NNR frågade "Återbetalar kommunen tillsynsavgifter när tillsyn inte utförts i den utsträckning som motsvarar erlagd avgift?" Följande förklarande text angavs: "Förklara gärna ditt svar."

### Återbetalning av tillsynsavgift



Av de 263 kommuner som besvarat enkäten valde 12 kommuner att avstå från att besvara frågan, vilket innebär att bortfallet på frågan blev 13 procent (39 kommuner). Det är 251 kommuner som valt att besvara frågan.

Så många som 248 kommuner, 99 procent, svarade att tillsynsavgiften inte återbetalas om någon tillsyn inte genomförs. Endast tre kommuner svarade att avgiften återbetalas. Nedan listas de kommuner som återbetalar tillsynsavgiften om tillsyn inte skett.

Kommuner som återbetalar tillsynsavgiften:

Stockholm (ofta)

Eskilstuna (ibland)

Gotland (ibland)

Dessa tre kommuner har lämnat följande kommentarer till sina svar:

- Stockholm: "Gäller framför allt tillfälliga tillstånd."
- Eskilstuna: "Om tillståndet återkallas tidigt på året."
- Gotland: "Vid något enstaka tillfälle har det fattats beslut om delvis nedsatt tillsynsavgift. Orsak har varit att verksamheten varit stängd pga sjukdom eller annat särskilt skäl."

Vid undersökningen år 2016 var det fem kommuner som svarade Ja på frågan (Dorotea, Kristinehamn, Markaryd, Tidaholm och Trosa). Samtliga dessa kommuner har vid årets undersökning svarat Nej på frågan, med undantag för Dorotea som inte deltagit i undersökningen. År 2012 var det 12 kommuner som svarade Ja på motsvarande fråga. Ingen av dessa 12 kommuner har svarat Ja vid undersökningarna år 2016 eller år 2020. Intresset bland kommunerna för att kompensera företagen när tillsyn inte kan utföras enligt plan förefaller minska och idag nästan intill obefintligt.



Några av övriga kommuner (44 stycken) har lämnat förklaringar till sina svar i den fritextruta som erbjöds.

Robertsfors har svarat Nej, aldrig och kommenterar "I fall vi ser att ett objekt på en treårsperiod fått för lite tillsyn skulle det kunna bli aktuellt med en återbetalning". NNR tolkar detta som att återbetalning är möjligt men att det aldrig blivit aktuellt i praktiken.

Åstorp har svarat Har aldrig varit aktuellt och kommenterar "Tillsynsavgiften ska inte endast täcka tillsynsbesök. Den täcker även så kallad inre tillsyn, som sker löpande. Alla restauranger och personer med betydande inflytande bevakas kontinuerligt för att upptäcka eventuell ekonomisk misskötsamhet." NNR föreställer sig att kontinuerlig övervakning av samtliga personer med betydande inflytande i kommunen, kan innebära en stor arbetsbörda och en hög kostnad, som måste vägas mot chansen till upptäckt av avgörande information. Å andra sidan kan man tänka sig att denna typ av övervakning sköts med någon form av IT-baserad automatik, vilket borde kräva mycket begränsade personalresurser.

Boden har svarat Nej, aldrig och kommenterar "Alla verksamheter betalar solidariskt, en del får mer tillsyn än andra men alla får betala tillsynsavgift". Detta är en kommentar som visar på ett vanligt förekommande synsätt. NNR menar att detta synsätt är negativt för transparensen och menar att ett företag som föranleder ett mer omfattande tillsynsarbete ska betala mer än ett företag med samma omsättning som är så välskött att tillsynsbesöket kan förkortas.

Malmö har svarat Har aldrig varit aktuellt och kommenterar "Både yttre och inre tillsyn genomförs på samtliga serveringsställen. Om ett ställe inte fått ett yttre tillsynsbesök pga. omständigheter såsom väderpåverkan, renovering eller dylikt förs en dialog via telefon, dessutom genomförs extra inre tillsyn". NNR menar att tillsyn via telefon i de fall en mer omfattande tillsyn (på plats) inte bedöms nödvändig skulle kunna vara ett kostnadseffektivt sätt att arbeta på.

Några exempel på vilka arbetsuppgifter som kommunerna ägnar sig åt inom ramen för tillsynsuppdraget, utöver den yttre tillsynen är: Inre tillsyn, förebyggande tillsyn, utbildningsinsatser, bevakning av personer med betydande inflytande över verksamheterna för att upptäcka ekonomiska misskötsamhet, återkallande av tillstånd och därtill kopplade rättsliga förfaranden, kurser i ansvarsfull alkoholserving, informationsinsatser, o.s.v.

Vissa kommuner anger som förklaring till sitt svar att tillsynsarbetet (och därmed kostnaderna) ska ses i ett längre perspektiv och utgår ifrån s.k. tillsynsplaner. Skulle tillsyn inte göras ett år sker kompensation ett annat år. Vidare framhålls att tillsynsavgiften är en schablonavgift och att de som får fler tillsynsbesök inte betalar mer i avgift.

## Analys

Det är enligt NNR uppenbart att kommunerna i de allra flesta fall gör någon form av tillsyn per år som rör den restaurang som erhållit serveringstillstånd. Däremot är det inte alltid säkert att det sker genom ett tillsynsbesök och inte heller att den tillsyn som görs faktiskt motsvarar den kostnad som kommunen tar ut av företaget. Det är många företag som har den uppfattningen. Med antagandet att företagets uppfattning är någorlunda korrekt innebär det att ett litet antal företag åtnjuter väldigt mycket mer tillsynsarbete än de betalar för. NNR finner det svårt att tro att dessa få företags uppskattning sammantaget överstiger det missnöje som övriga företag upplever. Ett system för tillsynsfinansiering som skapar en utbredd misstro och ett missnöje bör bytas ut mot ett system som är mer transparent. NNR menar att efterhandsdebitering av yttre tillsyn kombinerat med en fast avgift för andra väl specificerade kostnader har goda möjligheter att skapa ett gott förtroende mellan tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt.



Motprestationen i kommunens tillsyn gentemot det enskilda företaget bör därför bli tydligare än vad den är idag. En del kommuner har en tudelad tillsynsavgift som kan debiteras i förskott eller i efterskott, varav efterskottsdelen bara om tillsynsbesöket blir av. Detta är som NNR ser det en god princip, givet att den del som debiteras motsvarar de kostnader kommunen har för exempelvis dokumentationskontroll av företaget eller löpande registerföring samt så kallade over-head-kostnader. Vidare bör alla kommuner enligt NNR ha som princip att återbetala den del av avgiften som hänförs till tillsynsbesök på plats om denna inte utförts, alternativt debitera för tillsyn på plats efter utförd tillsyn i det fall tillsynen genomförts.

Hela denna problematik med misstroende kopplat till omfattningen av den yttre tillsynen kan enkelt lösas genom efterhandsdebitering av den tid som verkligen lagts ner på tillsyn på plats. Angående detta skriver Sölvesborg, som svarat Har aldrig varit aktuellt, på frågan: "Vi debiterar i efterhand och det är endast de som har fått ett tillsynsbesök som får en avgift." Norsjö har svarat Nej aldrig och kommenterat på följande sätt: "Tar inte betalt om tillsyn inte gjorts." Karlshamn och Olofström har svarat på liknande sätt och lämnat liknande kommentarer.

Berg har svarat Har aldrig varit aktuellt och kommenterar "Tillsynen sker utifrån risk på verksamheten, men taxan är utifrån försäljning, så det blir inte aktuellt." Att helt koppla loss tillsynens omfattning från avgiften, såsom många kommuner verkar göra är enligt NNRs uppfattning som att be om bristande förtroende. När kommunerna har avgiftsfinansiering är det nödvändigt att det finns en synlig korrelation mellan avgiften och arbetsinsatsen. Att göra på ett annat sätt försätter kommunens tillsynspersonal i ett svårare läge än nödvändigt. Man behöver i detta sammanhang hålla i minnet att företagarnas misstroende inte alltid är synligt för tillsynspersonalen eftersom företagen är mycket väl medvetna om att myndigheten kommer ut i en maktposition, som är riskabel att utmana.

NNR bedömer att, såsom de svarande kommunerna anger, den bästa lösningen på avgiftshantering vid uteblivet tillsynsbesök inte är återbetalning. Istället rekommenderar NNR debitering för tillsynsbesök i efterhand bl.a. eftersom transparensen gentemot företagen då blir bättre.

## 2.8 Maximala serveringstider

NNR frågade: "Vilka serveringstider får maximalt beviljas i kommunen?" Följande förklarande text angavs: "Ofta finns politiska beslut angående maximala gränser för serveringstillstånd. Ange den tidigaste tid som är aktuell, och den senaste. Om ingen begränsning finns, ange detta i ert svar."

Av de 263 kommuner som besvarat enkäten valde två kommuner att avstå från att besvara frågan, vilket innebär att bortfallet på frågan blev 10 procent (29 kommuner). Det är 261 kommuner som valt att besvara frågan.

Den så kallade normaltiden enligt alkohollagen, 11.00 till 01.00, har angivits av 40 kommuner, som svar på frågan. Avvikande maximala begränsningar åt båda eller något av hållen har alltså angivits av 221 kommuner.

Några kommuner (14 stycken) förklarar att inga begränsningar i form av politiska beslut finns, för varken tidigaste eller senaste tid, utan att bedömningar görs i varje enskilt ärende utifrån dess förutsättningar. Haparanda och Övertorneå bland dessa har dock en begränsning för den senare tiden till 03.00.



När det gäller den tidiga begränsningen har en stor majoritet av de svarande kommunerna (173 stycken) angivit 11.00 som tidigaste tid för att bevilja serveringstillstånd. Tanum har dock angivit 12.00 som tidigaste tid. Följande tio kommuner har tidigare starttider än 11.00.

Tingsryd	01.00	Upplands-Bro	07.00
Stockholm	06.00	Västervik	08.00
Strömstad	07.00	Sölvesborg	08.00
Karlshamn	07.00	Strängnäs	09.00
Olofström	07.00	Malung-Sälen	10.00

När det gäller den sena begränsningen har de allra flesta (114 kommuner) angivit 02.00 som senaste tid. Något färre (72 kommuner) har angivit 03.00 och ännu färre (43 kommuner) har angivit 01.00 som senaste tid. Följande tio kommuner har angivit de senaste tiderna.

Tjörn	04.00	Partille	05.00
Lund	04.00	Stenungsund	05.00
Stockholm	05.00	Öckerö	05.00
Ale	05.00	Malmö	05.00
Mölnadal	05.00	Göteborg	05.00

Några få kommuner har angivit ojämna sluttider som 01.30 och 02.30.

Många kommuner som angivit en senare maxtid än 01.00 förklarar att en sen sluttid endast beviljas under särskilda villkor.

Några exempel på sådana villkor är:

- Att verksamheten bedrivits utan anmärkning under minst ett års tid.
- Att det enbart handlar om slutna sällskap.
- Att verksamheten också har danstillstånd.
- Vid offentlig tillställning med vakter kan man ansöka om sen tid vid sex tillfällen/år.
- Att det handlar om ett evenemang.
- Skillnad görs på matrestauranger och nöjesrestauranger.
- Att utökad tid endast beviljas tillfälligt.
- Endast fredag, lördag samt dag före helgdag.
- Endast på påskafton, juldagen och nyårsafton.
- Att sökande har gått utbildningen "Ansvarsfull alkoholserving".
- Att det inte stör boende i närheten.
- Att det finns vakter.
- Att extra utbildning för nyckelpersoner har genomgåts.
- Att sökande presenterar särskilda skäl.
- Att verksamheten bedrivs i egen lokal.
- Bedömning görs utifrån remissvar från Polismyndigheten och Miljöenheten.
- Beslut om utökat tillstånd tas ett år i taget. Förnyat tillstånd kostar dock ej extra.
- Två timmar innan flygning. (Skavsta)
- Undantag görs efter diskussion med politiken.

Några kommuner har också angivit vilka maximala tider som gäller för servering utomhus. Några har angivit 22.00 som senaste tid medan några andra har angivit 24.00.



NNR menar att svaren visar på stora skillnader mellan kommunerna när det gäller hur tidigt och hur sent serveringstillstånd kan beviljas, och vilka villkor som är förenade med sådana tillstånd. Flera kommuner förklarar i kommentarerna att det görs en särskild prövning av de maximala serveringstiderna i varje enskilt fall utifrån de unika omständigheterna. NNR befävar att tillämpningen av alkohollagen i detta avseende är otydlig och subjektiv, vilket innebär rättsosäkerhet för företagen.

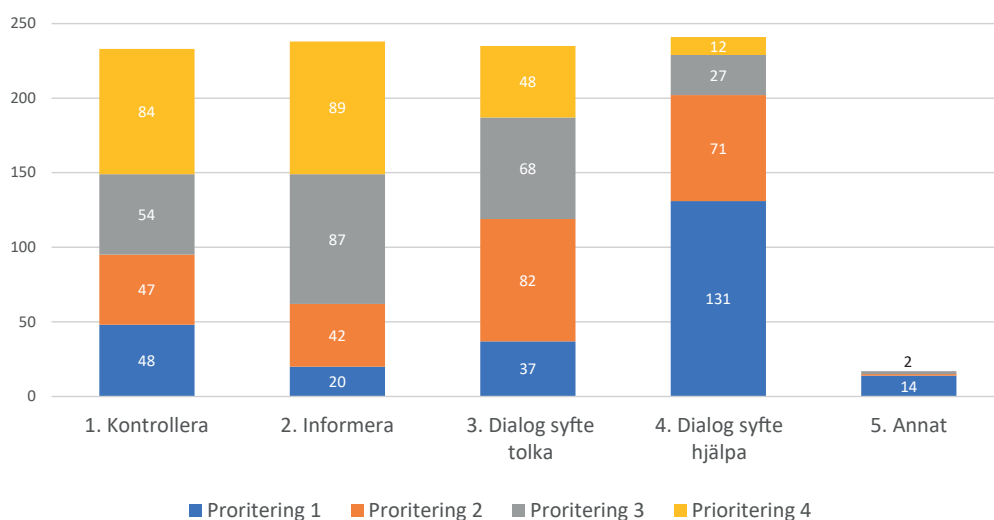
## 2.9 Prioriteringar vid tillsyn

NNR frågade: "Inom ramen för kommunens serveringstillsyn, vilka av nedanstående alternativ är viktigast?" Följande informerande text angavs: "Gradera fyra av de olika alternativen i viktighetsordning från 1 till 4 där 1 är viktigast."

De alternativ som kommunerna kunde välja mellan var:

1. Kontrollera och dokumentera brister
2. Lämna information och allmänna upplysningar om exempelvis vad som står i lagstiftningen
3. Föra dialog och ge råd i syfte att tolka kraven i lagstiftningen
4. Föra dialog och ge råd i syfte att hjälpa företagaren att göra rätt
5. Annat

### Attityd och prioritering vid tillsyn



Av de 263 kommuner som besvarat enkäten valde 13 kommuner att avstå från att besvara frågan, vilket innebär att bortfallet blev 14 procent (40 kommuner). Det är 250 kommuner som valt att besvara frågan.

Inledningsvis vill NNR poängtera att frågan utgår från att samtliga svarsalternativ är viktiga men att det är möjligt att prioritera mellan dem med målet att på bästa och mest effektiva sätt uppfylla kraven i lagstiftningen: god ordning och nykterhet.

När det gäller svarsalternativet Dialog syfte hjälpa har 131 kommuner satt detta alternativ högst i prioritetsordning. Samtidigt har 12 kommuner satt detta alternativ lägst. Svarsalternativet Dialog syfte tolka har 37 kommuner satt högst och 48 kommuner har satt detta alternativ lägst i prioritetsordning. Sammanlagt har alltså 160 kommuner (64 procent) satt något av dialogalternativen högst och enbart 29 kommuner har satt något av dessa två alternativ lägst.





När det gäller att Kontrollera och dokumentera brister har 48 kommuner valt detta som högsta prioritet och 84 kommuner som lägsta prioritet. Det är 95 kommuner (38 procent) som har valt kontrollera och dokumentera brister som högsta eller näst högsta prioritet.

När det gäller att Informera företagen, ett av de mer allmänna uppdragen, har 20 kommuner valt detta som högsta prioritet och 89 kommuner som lägsta prioritet.

Det är 16 kommuner som har satt en prioritering på svarsalternativet Annat. Flera kommuner har som förklaring till prioritet ett (1) för Annat angivit "Kontrollera och dokumentera ordning och nykterhet", eller liknande formuleringar. Detta är naturligtvis slutmålet och NNRs fråga handlar om vilket angreppssätt som bäst och effektivast leder dit. Flen, Katrineholm och Vingåker anger "förtroendeskapande" som förklaring till Annat, med prioritet ett.

Gislaved och Tranemo har prioriterat Dialog syfte hjälpa, allra högst och kommenterar "Vi jobbar i första hand med rådgivning och prövning och har i stort målet att flytta över tillsynen till förebyggande arbete genom bland annat utbildning, planerade mötet, "hemma-hos-utbildningar" etc." Umeå påpekar i detta sammanhang att "Tillsynen är framåtblickande och syftar således till att tillståndshavaren ska göra rätt i framtiden ..." Linköping och Åtvidaberg skriver "Vi jobbar proaktivt och förebyggande, inte för att sätta dit någon." Sollentuna skriver "Att föra en dialog och skapa en god relation med krögaren är grundläggande. Då går oftast tillsynen mycket smidigare och krögaren brukar lyssna på råd och rättar sig efter det." NNR uppfattar kommentarerna som exempel på ett konstruktivt sätt att arbeta med tillsynsuppdraget.

Som kontrast till ovanstående exempel på inställning till uppdraget vill NNR ta upp följande kommentar: "Ser ingen motsättning vad gäller ovanstående punkter även om yttre tillsyn alltid måste fokusera på om det finns brister som behöver följas upp."

Tierp skriver "... Vi vill att företagaren ska lyckas men vi vill samtidigt hålla nere alkoholens skadeverkningar i samhället." Uppsala skriver "Får inte heller glömma bort att alkohollagstiftningen är en skyddslagstiftning i första hand."

NNR tolkar svaren och kommentarerna som att en stor andel av kommunerna arbetar konstruktivt med sin tillsyn, samtidigt som resultaten visar att det fortfarande finns många kommuner som prioriterar kontrollen före dialogen med företagarna.

## Jämförelse över tid

Många kommuner (66 stycken) har vid denna undersökning prioriterat de två dialogalternativen högst samt vid undersökningen år 2016 prioriterat det då enda dialogalternativet, högst. Ett fokus på dialogen i kontrolluppdraget som hållit i sig över tid.

Ett antal kommuner (30 stycken) prioriterade dialogen på tredje eller fjärde plats år 2016 men har vid årets undersökning satt något av de två dialogalternativen på första plats. En tydligt förändrad inställning till kontrolluppdraget.

Det är 19 kommuner som vid denna undersökning har prioriterat de två dialogalternativen lägst. Åtta av dessa kommuner prioriterade vid 2016 års undersökning också dialogen lågt.

Det framkommer alltså att andelen kommuner som prioriterar dialogen högt har ökat samtidigt som andelen kommuner som prioriterar kontroll högst har minskat. År 2016 var det 248 kommuner som besvarade motsvarande fråga.





ÅR	2016	2020
Kontroll högst	26%	19%
Dialog högst	52%	67%

Andelen kommuner som prioriterat kontroll / dialog högst, vid de två undersökningarna.

Vid en jämförelse mellan olika län och olika kommungrupper framgår att det finns stora variationer i prioriteringarna bland kommunerna inom samma grupperingar.

## Analys

Myndigheterna ska både kontrollera och dokumentera brister, lämna information och allmänna upplysningar om exempelvis vad som står i lagstiftningen samt föra dialog och ge råd i syfte att tolka kraven i lagstiftningen. NNR anser dock att inslaget av dialog och rådgivning i dagsläget är för litet i flera kommuner. Myndigheterna och företagen bör över tid kunna utveckla sitt samspel så att verksamhetsutövarna undviker att göra misstag. Detta leder till; minskat fokus på kontroll, vinster i såväl tid som pengar för alla inblandade parter, färre konflikter och därmed bättre arbetsmiljö, samtidigt som riskerna för medborgarna minskar. Detta borde vara den situation som eftersträvas, men för att komma dit krävs en vilja till samverkan och god dialog från såväl företagaren som myndigheten.

NNR tolkar svaren och kommentarerna som att en stor andel av kommunerna arbetar konstruktivt med sin kontroll, samtidigt som resultaten visar att det fortfarande finns många kommuner som prioriterar kontrollen av brister före dialogen med företagarna. NNR finner det anmärkningsvärt att nästan 40 procent av kommunerna (95 stycken) har valt kontrollera och dokumentera brister som högsta eller näst högsta prioritet, i ljuset av alla kommentarer från kommuner som ser andra sätt som mer effektiva för att uppnå god ordning och nykterhet. Samtidigt är det positivt att antalet kommuner som prioriterar dialogen högst har ökat från 129 kommuner (52 procent) år 2016 till 168 kommuner (67 procent) i år. NNR är fast övertygat om att det i de allra flesta fall är dialogen med företagaren som effektivast gynnar ordning och nykterhet.

En intressant parallell i detta sammanhang är Skatteverkets erfarenheter av att under lång tid ha arbetat med att tydliggöra sin rådgivande roll och säkerställa att myndighetsutövningen bidrar till att företag och enskilda får en korrekt beskattning. Skatteverket säger följande om sin "resa" från kontrollmyndighet till servicemyndighet; "Allt går mycket lättare om man har ett högt förtroende. Det påverkar viljan att göra rätt. Bra bemötande stärker förtroendet och leder till högre upplevd rättvisa och därmed ökar viljan att göra rätt"<sup>26</sup>. Skatteverkets utvecklingsresa: Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet är intressant att studera för att uppnå en god myndighetsutövning.<sup>27</sup>

NNR menar att det vid kontroll av brister blir ett fokus på ögonblicksbilder av verksamheten, i bästa fall några få gånger per år och bara det kan åtgärdas som myndigheten upptäcker. Verksamhetsutövaren är istället ständigt på plats och har möjlighet att upptäcka alla potentiella risker. Ur detta perspektiv är en seriös verksamhetsutövare en mycket viktig kontrollant och bör stärkas i den rollen genom fokus på dialog.

26 Tillsynsforum 2014, Skatteverkets arbete med bemötande och dialog med fokus på "att vilja göra rätt", <https://vimeo.com/100103195>

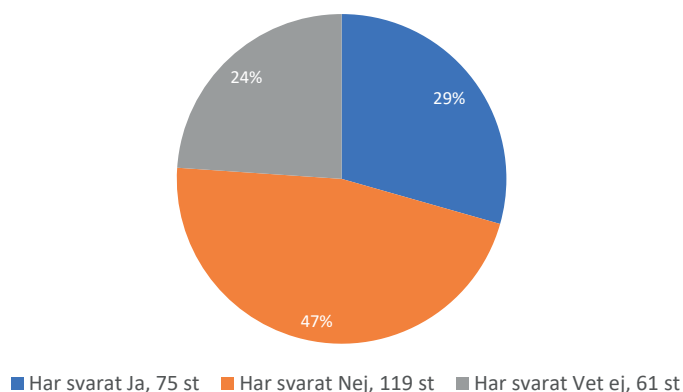
27 Skatteverkets utvecklingsresa: Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet: <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/franfruktadskattefogdetillomtycktservicemyndighet.4.54a3d27615036ac09f3985.html>



## 2.10 Näringslivsfrämjande perspektiv

NNR frågade "Finns en tydlig styrning hos er om att kommunens myndighetsutövande ska ha ett näringslivsfrämjande perspektiv?" Följande förklarande kommentar lämnades: "Med näringslivsfrämjande avses att kraven på legalitet, proportionalitet och objektivitet vid myndighetens intresseavvägningar uppfylls, samtidigt som företagens tillväxtförutsättningar prioriteras."

### Näringslivsfrämjande perspektiv



Av de 263 kommuner som besvarat NNRs enkät valde åtta kommuner att inte besvara denna fråga, vilket innebär att det totala bortfallet på frågan blev 12 procent (35 kommuner). Det är 255 kommuner som har besvarat frågan.

Nästan en tredjedel av de svarande handläggarna på kommunerna, 29 procent (75 kommuner) har svarat Ja på frågan om det finns en tydlig styrning mot ett näringslivsfrämjande perspektiv. Nästan hälften av kommunerna (47 procent) har svarat Nej och 24 procent (61 kommuner) har svarat Vet ej.

Många kommuner har kommenterat NNRs fråga och framhåller att det gällande alkohollagen är tydligt uttalat i förarbeten att några näringslivspolitiska hänsyn inte får tas. Älvdalen har svarat Vet ej och kommenterat "Även om kommunen ser till näringslivsfrämjande/tillväxtprioritering så får det inte ske "till vilket pris som helst". Måste hålla sig inom lagens gränser." En kommun har svarat Nej och kommenterat "Hur tänker frågeställaren här? Skyddsaspekten, människors hälsa ska enligt förarbeten ha företräde framför näringspolitik. Vi ska naturligtvis vara rättssäkra, objektiva o s v." NNR menar att det går att förena ett gott skydd för människors trygghet och hälsa med ett gott näringslivsklimat och näringslivsfrämjande prioriteringar. Näringslivsfrämjande handlar för NNR inte om att vara "snäll" mot företagen, utan framför allt om att handläggarna har en mycket god insikt i företagens kommersiella förutsättningar. Med en god förståelse för både de sociala och kommersiella perspektiven som måste finnas med i en verksamhet kan handläggarna bidra till att företagens balans blir än bättre.

Vansbro har svarat Ja och kommenterar "Myndighetsutövningen ska genomsyras av en god dialog med företagen där deras behov uppmärksammas. I Vansbro kommuns nya näringslivsstrategi som kommunfullmäktige beslutat ska kommun och företag arbeta tillsammans för att göra det enklare för företagare att göra rätt, utveckla, rekrytera och investera." Gällivare har svarat Ja och kommenterar "Det finns inga riktlinjer för detta men kommunen arbetar för att näringslivet ska kunna främjas utan att bryta alkohollagens direktiv." Knivsta har svarat Nej men kommenterar "Det ingår som en naturlig del i all kommunal verksamhet, vi är beroende av företagen i kommunen och vill uppmuntra



och stödja dem.” Kristianstad har svarat Ja och kommenterar ”Det finns från politiken att främja näringslivet inom lagens ram.” NNR tolkar dessa kommentarer som att de sociala och kommersiella perspektiven kan kombineras.

Simrishamn, Sjöbo, Tomelilla och Ystad har svarat Nej men föreslår i kommentaren en lösning på de två perspektiven ”Alkoholheten arbetar med serveringstillstånd på 100 procent vilket ger att dialogen och relationen med krögarna är positiv. Vi förenar både vägledning, handläggning och myndighetsutövning i ett paket.” NNR uppfattar att en specialisering bland de kommunala handläggarna kan kosta extra men betalar sig genom en mer effektiv och proaktiv myndighetsutövning.

Mora har inte besvarat frågan men kommenterar ”Kommunen har tagit ett politiskt beslut om tillväxt och tillsyn. Man bör komma ihåg att alkohollagen är en social skyddslagstiftningen som går före det näringspolitiska.”

Handläggaren i en kommun har svarat Vet ej och kommenterar ”Kan inte svara på den frågan, då det har förts diskussioner, men sedan har vad jag vet ingen ytterligare information kommit mig tillhanda.” NNR vill i detta sammanhang betona att ett näringslivsfrämjande behöver genomsyra hela kommunens arbete för att få effekt, det räcker inte att ledningsnivåerna är införstådda.

Haninge och Nynäshamn har svarat Ja och kommenterar ”Inte uttryckt exakt, men ett av kommunförbundets två huvudmål mäts i om området fått högt NKI eller inte, varför förbundet arbetar aktivt med att söka tillgodose branschens önskan om god allmänservice.” NNR menar att användningen av ett mätvärde för styrning av utfallet av de näringslivsfrämjande prioriteringar som görs är intressant som exempel på näringslivsfrämjande åtgärd.

Det är uppenbart så att det finns variation i inställningen till ett näringslivsfrämjande perspektiv på myndighetsutövningen i samband med alkoholservering. Många kommuner framför i kommentarer synpunkter som NNR uppfattar som konstruktiva i detta sammanhang. Andra kommuner förefaller inte kunna se några möjligheter att kombinera sociala och kommersiella hänsyn i sin myndighetsutövning. Det är NNRs uppfattning att dialog i de allra flesta fall är det viktigaste verktyget för att uppnå det slutmål som eftersöks, god ordning och nykterhet. Dialog från myndigheternas sida förutsätter en god förståelse för den kommersiella sidan av den tillsynade verksamheten och denna förståelse behöver uppenbarligen öka på många håll.



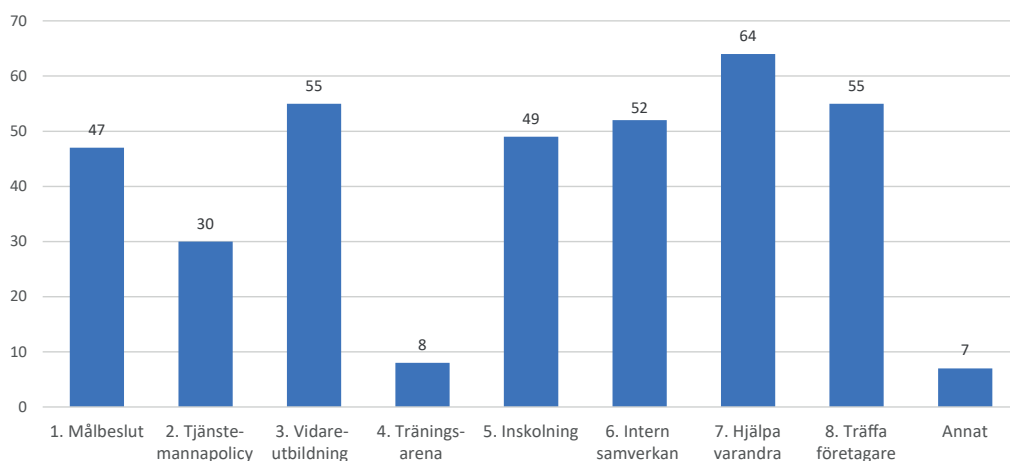
## 2.10.1 Uttryck för näringslivsfrämjande

NNR NNR frågade: "Hur är det näringslivsfrämjande perspektivet uttryckt rent formellt och i det dagliga arbetet, med exempelvis serveringstillstånd?"

De svarsalternativ som erbjöds var:

1. Genom beslut i kommunfullmäktige eller nämnd om strategiska mål
2. Genom policydokument upprättat på tjänstemannanivå
3. Genom att se till att handläggare får vidareutbildning inom bemötande, rådgivning i myndighetsutövningen, kommunikation och attityder
4. Genom att se till att det finns tid att träna på myndighetsutövningen
5. Genom att erbjuda tid för nyanställda att sätta sig in i verksamheten
6. Genom regelbundna träffar mellan tillsynsenhet och näringslivsenhet eller motsvarande, som syftar till att skapa en gemensam bild av näringslivets betydelse och utveckling
7. Genom att ge handläggare möjlighet att hjälpa varandra i enskilda ärenden
8. Genom att se till att handläggare får tillfälle att träffa företagare utanför själva ärendehanteringen, för att få en bättre insikt i de kommersiella villkoren
9. Annat

### Hur är det näringslivsfrämjande perspektivet uttryckt?



Endast de kommuner som svarade Ja på föregående fråga i avsnitt 2.10 om näringslivsfrämjande perspektiv, fick denna fråga, d.v.s. 75 kommuner. Det är 73 kommuner som valt att besvara frågan.

Nästan alla svarande, 64 kommuner, ger handläggarna möjlighet att hjälpa varandra i enskilda ärenden, såsom näringslivsfrämjande åtgärd. Endast en tiondel ser till att det finns möjlighet att träna på myndighetsutövningen. Nästan två tredjedelar har politiskt målbeslut i frågan, nästan tre fjärdedelar arbetar med vidareutbildning i bemötande, två tredjedelar erbjuder inskolning av nyanställda och nästan tre fjärdedelar ger handläggare tillfälle att träffa företagare utanför själva myndighetsutövningen.

Enbart Finspång, Lund, Sollefteå, Stockholm, Västerås och Åre har svarat Ja på samtliga åtta förslag på näringslivsfrämjande åtgärder. Det är 23 kommuner som har svarat Ja på sex eller sju av de åtta olika förslagen på åtgärder. Enbart elva kommuner har svarat Ja på två eller tre av de olika förslagen. Genomsnittet för de kommuner som svarat på frågan är 4,9 Ja-svar på de åtta förslagen. NNR bedömer att det är för få svar per län respektive per kommuntyp för att göra en jämförelse av genomsnitten på dessa uppdelningar.



Höganäs har som förklaring till svarsalternativet Annat skrivit "Kommunalrådet har flera gånger redan betonat vikten av företagande vid olika forum." Handläggaren i Höganäs har skrivit "Höganäs är mycket företagsvänliga och det genomsyrar mycket av det jag gör." Två kommuner har som förklaring till Annat angivit "Samverkan med andra kommuners alkoholhandläggare". Två kommuner har angivit utbildningar och en har uppgivit "Uppföljning av NKI".

Flera kommuner kommenterar att tillsynspersonalen inte har insikt i denna typ av frågor utan att det istället är chefer och politiker som exempelvis träffar företagare vid företagsträffar. Det är just precis denna problematik som NNRs fråga riktar in sig på. Det näringslivsarbete som görs i en kommun behöver sprida sig genom hela organisationen, för att få verklig effekt. Tillsynspersonal och kommunala näringslivsexperter behöver gemensamt diskutera hur näringslivsfrämjandet ska komma till uttryck i kommunen och hur rätt balans mellan sociala och kommersiella hänsyn kan identifieras.

Det är positivt att så många av de svarande kommunerna har vidtagit flera av de olika åtgärder som NNR har föreslagit. Några få har till och med vidtagit samtliga. NNR menar att dessa 73 kommuner som har svarat på frågan kan tjäna som goda exempel för andra kommuner. De svarsalternativ som NNR har tagit upp är enbart några exempel på vad som kan göras för att skapa ett näringslivsfrämjande perspektiv. Många fler åtgärder vidtas säkert i Sveriges kommuner. NNR uppmanar kommunerna att i alla tänkbara forum sprida sina goda idéer om hur näringslivsklimatet kan stärkas. Detta är kanske viktigare än någonsin, nu när företagen är under stor ekonomisk press p.g.a. Coronapandemin.



### 3. Slutsatser och NNRs rekommendationer

NNRs undersökning visar att det råder stora och ökande skillnader i förutsättningar för restauranger i Sverige, att ansöka om och inneha ett serveringstillstånd. För samma tillstånd kan en restaurang i en kommun få vänta elva veckor längre än i en annan kommun eller betala drygt 14 000 kr mer i tillståndsavgift, en differens som ökat genom åren. Samtidigt har 45 procent av de kommuner som svarat på NNRs undersökning både år 2016 och år 2020 lyckats förkorta handläggningstiden, några med så mycket som nio veckor, vilket visar att frågan om företagets betydelse för tillväxten i kommunerna uppmärksammas och att det går att effektivisera kommunernas arbete. Skillnaderna har alltså ökat, exempelvis när det gäller differenserna mellan lägsta och högsta ansökningsavgift, trots att NNR kontinuerligt har uppmärksammat desamma. NNR tolkar detta som att det krävs ytterligare påverkansåtgärder och tydligare vägledning i tillämpningen av alkohollagen. NNR ser att det skulle kunna finnas behov av att SKR och Folkhälsomyndigheten kliver fram på detta område och utfärdar tydligare och mer bindande instruktioner till kommunerna om hur alkohollagen ska tillämpas.

Många kommuner har någon form av maxgräns för handläggningstiden. Antalet kommuner med maxgräns ökade först mellan år 2012 och år 2016 men har till årets undersökning minskat och är nu nere på 45 procent. Att så många som 103 kommuner har förkortat sina handläggningstider skulle dock kunna vara ett tecken på att kommuner med en maxgräns på handläggningstiden har en positiv inverkan på handläggningstiden. Dessa garantier innebär dock inte något för företagen i praktiken om de inte upprätthålls, eftersom det, förutom i fyra kommuner, saknas någon form av kompensation om garantin inte uppfylls. Garanternas maxgränser, vilka varierar mellan 20 och 240 dagar, ligger i många kommuner avsevärt högre än den angivna handläggningstiden för NNRs restaurangexempel. Några kommuner har garantitider på 180 dagar men har angivit att handläggningstiden är 28 dagar. Detta visar att utlovade handläggningstider i servicegarantierna borde kunna förkortas.

Spridningen inom länen är fortsatt stor i vissa fall. Medel för tillståndsavgiften, bland samtliga svarande kommuner, har stigit sedan undersökningen år 2012, betydligt mer än vad som motiveras av KPI och löneökningarna. Resultaten visar tydligt att stora kommuner med många ärenden har en högre avgift än små kommuner med få ärenden. Mer glest befolkade län ligger tydligt under riksgenomsnittet samtidigt som vissa storstads-län ligger rejält över. NNR har svårt att se några bra skäl till detta. Fler ärenden och fler anställda borde leda till högre grad av specialisering och högre effektivitet, något som borde leda till lägre kostnader i större kommuner.

Resultaten visar att vad som är ett rimligt självkostnadspris för hanteringen av serveringstillstånd är oklart och att kommunerna behöver öka samarbetet för att komma fram till hållbara principer för beräkningen och uppföljningen av att avgifterna verkligen bekostar verksamheten och inget annat. Dessutom behöver kommunerna överväga effektiviteten i verksamheterna.

När det gäller tillsynsavgifterna visar resultaten att skillnaderna mellan kommunerna är fortsatt stora. Den fasta delen av tillsynsavgiften kan vara 13 gånger så hög i en kommun jämfört med en annan. Även när det gäller tillsynsavgiften är det tydligt av resultaten att storstads-kommuner har en högre avgift än de mindre folkrika kommunerna. Detta framgår också när man observerar att kommuner i glesbygdslän ligger lågt när det gäller genomsnittlig tillsynsavgift. Samtidigt är det inte alla stora kommuner som har höga avgifter, vissa har trots tätbefolkade omständigheter relativt låga tillsynsavgifter. Kommunernas kommentarer visar att det finns olika sätt att beräkna tillsynsavgiften. Kommunerna bör tydligare skilja ut vad som är kostnader för själva tillsynen av det enskilda företaget och vad som är övergripande för alla företag, täckt av en fast avgift.



Det är tyvärr endast tre kommuner som återbetalar tillsynsavgiften vid bristande genomförande av tillsynsuppdraget på plats. Många kommuner kopplar också helt loss tillsynens omfattning från avgiften, och det är enligt NNRs uppfattning som att be om bristande förtroende. När kommuner har valt avgiftsfinansiering är det nödvändigt att det finns en synlig korrelation mellan avgiften och arbetsinsatsen. Att göra på ett annat sätt försätter kommunens tillsynspersonal i ett svårare läge än nödvändigt. Man behöver i detta sammanhang hålla i minnet att företagarnas misstroende inte alltid är synligt för tillsynspersonalen eftersom företagen är mycket väl medvetna om att myndigheten kommer ut på tillsyn i en maktposition, som är riskabelt att utmana.

Problematiken med återbetalning försvinner om avgiften faktureras efter utförd tillsyn på plats, men det är endast nio procent av kommunerna som gör så. En del kommuner har en tudelad tillsynsavgift som både kan debiteras i förskott och i efterskott, varav efterskottsdelen bara om tillsynsbesöket blir av. Detta är som NNR ser det en god princip, givet att den fasta delen som debiteras motsvarar de kostnader kommunen har, för exempelvis dokumentationskontroll av företaget eller löpande registerföring. Det behöver finnas ett samband mellan det antal tillsynstimmor som anges på fakturan och det antal timmar som årets besök pågick, för att skapa förtroende för den kommunala tillsynsverksamheten. Förtroende är mycket viktigt för att dialogen ska leda till önskat resultat. Kommunens tillsynspersonal behöver det stöd som det innebär att administrationen kring avgiftsuttaget är lätt att förklara och logisk för en företagare. En sådan efterhandsdebitering kan naturligtvis kompletteras med en fast tillsynsavgift som täcker andra kostnader i tillsynsverksamheten.

Efterhandsdebitering ser ut att behöva införas inom en snar framtid när det gäller den kommunala livsmedelskontrollen. Näringsdepartementet har tagit fram promemorian En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförfordning<sup>28</sup> för att hantera denna fråga. Promemorian förespråkar efterhandsdebitering. En skrivning i promemorian som NNR särskilt noterar är: "Efterhandsdebiteringen bör ske i samband med utförd kontroll för att få en tydlig koppling till utförd prestation".<sup>29</sup> Skälen till de föreslagna förändringarna har samma giltighet för alkoholtillsynen som för livsmedelskontrollen och en förändring av den kommunala debiteringsmodellen kan förutses.

En stor och ökande andel av kommunerna prioriterar dialogen med företagen högt i sitt tillsynsarbete. NNR menar att den inställning till företagande och till sitt serviceuppdrag som flera kommuner visar, inte minst i sina kommentarer till frågan om bemötande i tillsynen, inte bara leder till ett bättre näringslivsklimat utan också till en säkrare och mer ansvarsfull alkoholservice. Målet med kommunernas tillsynsverksamhet är att tillståndsinnehavarna ska sköta sina verksamheter så väl som möjligt. För att uppnå detta mål tror NNR att tillsynspersonalen behöver ännu bättre kunskap om företagets kommersiella villkor.

Det är stora skillnader mellan kommunerna när det gäller hur tidigt och hur sent serveringstillstånd kan beviljas, och vilka villkor som är förenade med sådana tillstånd. Flera kommuner förklarar i kommentarerna att det görs en särskild prövning av de maximala serveringstiderna i varje enskilt fall utifrån de unika omständigheterna. NNR befarar att tillämpningen av alkohollagen i detta avseende blir otydlig och subjektiv, vilket innebär rättsosäkerhet för företagen.

Det är anmärkningsvärt att så många som en tredjedel av kommunerna har en så svag kommunikation kring sitt näringslivsfrämjande arbete att 47 procent av handläggarna inom serveringstillstånd är säkra på att inget sådant arbete finns. NNR utgår från att samtliga Sveriges kommuner är

28 Ds 2018:41

29 Ds 2018:41 Sidan 287 första raden



angelägna om att det lokala näringslivet fungerar väl och kan erbjuda såväl arbetsplatser som skatteintäkter i kommunen. Detta behöver uppenbarligen kommuniceras tydligare i många kommuner.

Corona-krisen 2020 (Covid-19) och dess ekonomiska följdverkningar föranleder ett starkt intresse för företagsklimatet och många initiativ har tagits både på lokal, regional och nationell nivå för att stärka företagens både kortsiktiga och långsiktiga överlevnadsförmåga. NNR vill i detta sammanhang uppmärksamma att det finns ett antal regler i kommunallagen som under normala omständigheter begränsar kommunernas hantering av sin ekonomi och av olika avgifter, till bland andra företagen. Av Kommunallagen 2 kap 8 § framgår dock att avsteg får göras om synnerliga skäl föreligger.<sup>30</sup>

NNR anser att Corona-krisen år 2020 definitivt kan betraktas som synnerliga skäl. Kommunerna har alltså möjlighet att tillfälligt avskaffa avgifter i alkoholtillsynen och återbetala avgifter för år 2020 som redan tagits ut. Ronneby har i detta sammanhang lämnat följande kommentar till frågan i avsnitt 2.6 "Pga Corona-pandemin är det dock avgiftsfritt år 2020". Utöver justerade tillsynsavgifter kan hyror sättas ned, VA-taxor justeras, avfall/renhållningsavgifter justeras, nätavgift för elnät och fjärrvärmenät justeras m.m. Utöver att sänka företagens kostnader kan kommunerna också stödja företagens intäktssida genom offentlig upphandling. För kommunen att agera stabil konsument i enlighet med redan upphandlade avtal (t.ex. för att bygga upp lager för framtiden) och att göra nya upphandlingar kan utgöra ett helt avgörande stöd i ett läge där konsumtionen har avstannat på många håll som en följd av krisen. Se även i detta sammanhang en artikel i Smålandsposten den 1 april 2020.<sup>31</sup>

Coronakrisens effekter och efterverkningar kommer att ställa extra stora krav på effektiviteten i de kommunala förvaltningarna framgent. Ska kommunerna uppnå ett gott näringslivsklimat och främja att livskraftiga företag, som kan generera skatteintäkter till kommunerna i form av bl.a. arbetstillfällen, byggs upp igen efter krisen, måste insatser i form av tillsyn, kontroll och tolkning av regelverk underkastats en noggrann prövning av behovet och av vad det kostar.

Undersökningens resultat har förutom av NNR analyserats av företagare och experter. NNR har sedan i samråd med dem utarbetat ett antal rekommendationer för kommunerna när det gäller handläggningstider, avgifter, bemötande och främjande. Rekommendationerna är baserade på vad näringslivet tycker är viktigt och vad som efterfrågas av företagen.

---

30 8 § Kommuner och regioner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Lag (2019:835).

31 <https://nxt.smp.se/vaxjo/professorn-ger-kommunerna-gront-ljus-att-stotta-foretagen-mer-inte-sarskilt-marknadsmassigt-att-ta/>





## Med anledning av undersökningens resultat rekommenderar NNR kommunerna följande:

### 1. Alla kommuner ska ha en servicegaranti för serveringstillstånd.

Servicegarantin bör innehålla ett åtagande för kommunen att fatta beslut om ett serveringstillstånd inom en viss given tid liksom att ansökningsavgiften minskas eller efterskänks om kommunen inte uppfyller garantin. Garantin bör även innehålla åtaganden om att företagen tillförsäkras tydlig information om vad en ansökan ska innehålla, hur och när beslut fattas samt vem de kan vända sig till med frågor och klagomål.

### 2. Kommunerna bör ta maximalt tre veckor på sig att fatta beslut om ett serveringstillstånd.

Med ett snabbare tillståndsgivande kan företagen tidigare komma igång med sin verksamhet. Det är redan idag möjligt för vissa kommuner att fatta beslut om ett serveringstillstånd inom tre veckor från det att ansökan är komplett, varför denna tidsperiod bör gälla som huvudregel för samtliga kommuner och innefattas i en servicegaranti. Kommunerna bör även mäta och kategorisera olika ärendetyper med avseende på handläggningstider och sätta mål därefter.

### 3. Kommunernas avgifter bör ha en tydligare koppling till kommunens motprestation gentemot det enskilda företaget.

Det ska vara tydligt när och för vad företagen betalar en avgift. Beträffande tillsyn bör avgiftsuttaget ske huvudsakligen då tillsynen genomförts på plats eller när företagens dokumentation har kontrollerats. Det bör också finnas en tydligare koppling till den arbetsinsats kommunen har för det enskilda företaget när avgifter beräknas/fastställs. Avgiften bör minskas i de fall tillsynsbesök på plats inte genomförs eller är motiverat.

### 4. Kommunernas tillsynsverksamhet bör inriktas på dialog med verksamhetsutövarna, för att på effektivast möjliga sätt uppnå målet om god ordning och nykterhet.

Att kontrollera och dokumentera brister ingår självklart i uppdraget men bör inte ligga i fokus.

### 5. Kommunerna behöver stärka kommunikationen mellan näringslivsenheten och övriga förvaltningar för att öka förståelsen för företagens kommersiella villkor

Kommunens näringslivsfrämjande policys och åtgärder måste tillgängliggöras inom hela den kommunala förvaltningen för att myndighetsutövningen ska påverkas på avsett sätt.

### 6. Föreskrivande myndigheter och kommunerna bör löpande utvärdera hur regelverken påverkar kommunernas regeltillämpning och i sin tur dess effekter på företagen.

Föreskrivande myndigheter och kommunerna behöver förbättra sin överblick över hela tillämpningsledet.



## Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar

Almega  
Byggföretagen  
Fastighetsägarna Sverige  
Finansbolagens Förening  
Fondbolagens Förening  
Företagarna  
IKEM – Innovations- och kemiindustrierna i Sverige  
Kontakta  
Lantbrukarnas Riksförbund  
Livsmedelsföretagen  
Småföretagarnas Riksförbund  
Stockholms Handelskammare  
SVCA  
Svensk Dagligvaruhandel  
Svensk Handel  
Svensk Industriförening  
Svenska Bankföreningen  
Svenska Fondhandlareföreningen  
Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet  
Svenskt Näringsliv  
Teknikföretagen  
Transportföretagen  
Visita





## Näringslivets Regelnämnd NNR

Näringslivets Regelnämnd bildades år 1982 och är en oberoende, politiskt obunden ideell förening helt finansierad av sina medlemmar. Bland medlemmarna finns 23 svenska näringslivsorganisationer och branschförbund som tillsammans representerar drygt 300 000 företag. Det betyder att NNR talar för alla aktiva företag i Sverige som har en anställd eller fler, i alla branscher och av alla storlekar. NNRs uppgift är att förespråka och verka för effektivare och mindre kostsamma regler samt en minskning av företagens uppgiftslämnande i Sverige och EU. NNR samordnar näringslivets granskning av konsekvensanalyser av förslag till nya eller ändrade regler samt koordinerar näringslivets regelförbättringsarbete på nationell- och EU-nivå. Detta fokuserade verksamhetsområde gör att NNR är unikt bland näringslivsorganisationer i Europa. Mer information om NNR finns på [www.nnr.se](http://www.nnr.se).