

KOMMUNERNAS ROLL PÅ ALKOHLOMRÅDET OCH INOM MISSBRUKARVÅRDEN

**Förslag till ändringar i lagen om handel
med drycker (LHD) och lagen om vård av
missbrukare i vissa fall (LVM)**

SOU^{1993:31}

Betänkande av LHD/LVM-utredningen

Ref KB Occ



Statens offentliga utredningar
1993:31
Socialdepartementet

Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården

Förslag till ändringar i lagen om handel
med drycker (LHD) och i lagen om vård
av missbrukare i vissa fall (LVM)

Betänkande av LHD/LVM-utredningen
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Genom beslut den 27 maj 1992 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillståndsgivningen enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) överförs till kommunerna. Utredaren skulle vidare utreda om socialnämnderna skall ges det fulla ansvaret för utredning och ansökan om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Till särskild utredare förordnades från och med den 1 juni 1992 dåvarande regeringsrådet och numera rättschefen vid Socialdepartementet Susanne Billum.

Till sakkunniga förordnades i augusti månad 1992 sekreteraren vid Svenska Kommunförbundet Anita Sundin, biträdande chefsjuristen vid Socialstyrelsen Kristina Widgren, enhetschefen vid Länsstyrelsen i Stockholms län Britta Ringnér-Hedberg och departementsekreteraren vid Socialdepartementet Kjell Stridsman. Avdelningsdirektören vid Socialstyrelsen Hans Agnéus utsågs till expert och avdelningsdirektören vid Brottsförebyggande rådet Peter Gerdman förordnades som sekreterare åt utredningen från och med den 1 september 1992.

Utredningen har antagit namnet LHD/LVM-utredningen.

Socialdepartementet har till utredningen överlämnat fyra skrivelser, vilka beaktats i utredningsarbetet. Utredningen har vidare fått in ett flertal skrivelser från myndigheter och organisationer samt uppvaktats av flera klientorganisationer.

Utredningen har haft tio sammanträden. Dessutom har utredningen anordnat en "hearing" med företrädare för socialtjänsten i tolv kommuner, där frågor som berört LVM diskuterats. I de delar som gäller LHD har utredningen samarbetat med den Alkoholpolitiska kommissionen. De båda

utredningarna har gemensamt genomfört en enkät till samtliga länsstyrelser och ett nittiotal kommuner.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården – förslag till ändringar i lagen om handel med drycker (LHD) och i lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Ett gemensamt särskilt yttrande har avgivits av de sakkunniga Brita Ringnér-Hedberg, Kristina Widgren samt av experten Hans Agnéus.

Med föreliggande betänkande anser jag uppdraget avslutat.

Stockholm i mars 1993

Susanne Billum

/Peter Gerdman

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	15
Utredningsuppdraget	33

DEL I LAGEN OM HANDEL MED DRYCKER(LHD)

1 Allmän bakgrund	37
1.1 Inledning	37
1.2 Tidigare lagstiftning	39
1.2.1 1855 års brännvinsreform	39
1.2.2 1917 års nykterhetsreform	40
1.2.3 1955 års nykterhetsreform	41
1.2.4 Tillståndsgivningen	42
1.2.5 Det kommunala inflytandet	43
1.3 1965 års alkoholpolitiska utredning (APU)	45
1.3.1 Tillståndsgivningen	46
1.3.2 Det kommunala inflytandet	47
1.4 Regeringens proposition (1976/77:108) om ett nytt alkoholpolitiskt program	48
2 Gällande bestämmelser	51
2.1 Inledning	51
2.2 Behovsprövningen	52
2.3 Lämplighetsprövningen	53
2.4 Tillsyn och administrativa ingripanden	54
2.5 Besvärspövningen	54
2.6 Rätten till domstolsprövning m.m.	56
2.7 Europakonventionen om kommunal självstyrelse	58
2.8 Avgifter	58

3	Tidigare reformförslag m.m.	61
3.1	RRV:s rapport år 1984	61
3.1.1	Tillståndsgivningen och det kommunala inflytandet	61
3.1.2	Tillsyn och administrativa ingripanden	62
3.1.3	Avgifter	63
3.1.4	Övriga tillståndsfrågor	63
3.2	1984 års alkoholhandelsutredning	63
3.2.1	Tillståndsmyndighet	64
3.2.2	Det kommunala vetot	64
3.2.3	Behovsprövningen	64
3.2.4	Övriga tillståndsfrågor	65
3.2.5	Tillsyn och administrativa ingripanden	65
3.2.6	Resurser och avgifter	67
3.3	Statskontorets förslag år 1990	67
3.4	Regeringens proposition 1990/91:175 Om vissa folkhälsofrågor	68
3.5	Alkoholpolitiska kommissionen	69
3.6	Socialdepartementets promemoria år 1993 om starkölsförsäljningen till restauranger	69
3.7	Uttalanden i riksdagen m.m.	70
4	Statistik avseende LHD	71
4.1	Konsumtionsutvecklingen	71
4.2	Antalet tillstånd m.m.	74
4.3	Administrativa ingripanden	76
5	Länsstyrelsernas handläggning av LHD-ärenden m.m.	77
5.1	Länsstyrelsernas nya roll	77
5.2	Länsstyrelsernas sociala funktioner, Ds 1989:9	77
5.3	Statskontorets promemoria år 1990, Länsstyrelsens sociala funktion – resursbehov	79
5.4	Socialstyrelsens yttrande år 1990 över Statskontorets promemoria	79
5.5	Länsstyrelserna och socialtjänsten, Ds 1992:67	80
6	Utredningens enkät	81
6.1	Inledning	81
6.2	Länsstyrelsernas resurser	81
6.3	Kommunernas resurser	82

6.4	Remisser till kommunerna	83
6.5	Tillståndsprövande myndighet	84
6.5.1	Restauranger	84
6.5.2	Detalj- och partihandel med öl klass II	84
6.5.3	Trafikservering	84
6.6	Behovsprövningen	85
6.7	Det kommunala vetot	85
6.8	De olika tillståndsgrupperna i LHD	85
6.9	Tillsynsmyndighet	85
6.10	Administrativa ingripanden och besvärsordningen	86
6.11	Särskilt besvärliga ärenden hos länsstyrelserna	86
7	Västeråskonferensen	89
7.1	Inledning	89
7.2	Tillämpningen av LHD i några kommuner	89
7.3	Synpunkter på en kommunal tillståndsgivning	90
7.4	Problem vid en kommunal tillståndsgivning	90
8	Utredningens förslag	91
8.1	Allmän motivering (LHD)	91
8.1.1	Inledande anmärkningar	91
8.1.2	Olika typer av tillstånd	92
8.1.3	Andra funktioner som åvilar tillståndsmyndigheten	95
8.1.4	Regler om överklagande m.m.	98
8.1.5	Resurser och genomförande	101
8.2	Specialmotivering	104
8.2.1	Förslaget till Lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker	104
8.2.2	Förslaget till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	110

DEL II LAGEN OM VÅRD AV MISSBRUKARE I VISSA FALL (LVM)

9	Allmän bakgrund	113
9.1	Inledning	113
9.2	Tidigare sociala vårdlagar	114
9.3	Socialtjänstreformen och LVM	116
9.3.1	Socialutredningen	116

9.3.2	LPV-förslaget	116
9.3.3	Det första förslaget till LVM	117
9.3.4	Lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (Den äldre LVM)	118
9.3.5	Statistik avseende den äldre LVM	119
9.3.6	Socialberedningens förslag till ny LVM	121
9.3.7	Regeringens proposition 1987/88:147	123
9.3.8	Riksdagsbehandlingen av regeringens proposition 1987/88:147	125
10	Gällande bestämmelser	127
10.1	Den nya LVM (1988:870)	127
10.2	Utredning och ansökan om vård	128
11	Andra utredningar	129
11.1	Huvudmannaskapet för LVM-vården	129
11.2	Socialtjänstkommittén	130
11.3	Alkoholpolitiska kommissionen	130
12	Statistik avseende LVM-ärenden	133
12.1	Utvecklingen av LVM-ärenden enligt 1988 års lag	133
13	Länsstyrelsernas handläggning av LVM-ärenden	137
13.1	Inledning	137
13.2	Länsstyrelsernas sociala funktioner, Ds 1989:9	137
13.3	Statskontorets promemoria år 1990, Länsstyrelsens sociala funktion – resursbehov	139
13.4	Socialstyrelsens yttrande år 1990 över Statskontorets promemoria	140
13.5	Länsstyrelserna och socialtjänsten, Ds 1992:67	141
14	Utredningens "hearing"	143
14.1	Inledning	143
14.2	Situationen i kommunerna	143
14.3	Handläggningen av LVM-ärenden m.m.	144
14.4	Vårdideologiska frågor	144
14.5	Kompetensfrågor	145
14.6	Resursfrågor	145
14.7	Den ekonomiska situationen i kommunerna	146

14.8	Andra konsekvenser av en kommunalisering	146
15	Utredningens enkät till länsstyrelserna	147
15.1	Inledning	147
15.2	Nuvarande resurser för LVM-ärenden vid länsstyrelserna	147
15.3	Skilnaderna i praxis mellan olika kommuner	148
15.4	Länsstyrelsernas tillsyn	149
15.5	Länsstyrelserna och en eventuell kommunalisering	150
15.6	LVM och kommunernas ekonomi	152
15.7	Ärendeutvecklingen och om vården i övrigt	152
16	Kommunala vårdalternativ	155
16.1	Inledning	155
16.2	Exempel från kommunerna	156
17	Utredningens förslag	159
17.1	Allmän motivering (LVM)	159
17.2	Specialmotivering	163
17.2.1	Förslaget till Lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall	163
17.2.2	Förslaget till Lag om ändring i brottsbalken	166
	Särskilt yttrande	167
Bilaga 1	Kommittédirektiv	169
Bilaga 2	Enkätredovisning (LHD)	177

Sammanfattning

I betänkandet lämnas förslag till de lagändringar som erfordras för att överföra ansvaret för vissa ärenden som för närvarande handläggs av länsstyrelse till respektive kommun. Det gäller dels tillståndsprövning m.m. enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD), dels ansvaret för utredning och ansökan om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Bakgrund till utredningens uppdrag är i första hand den rådande arbetssituationen vid länsstyrelserna, vilken gjort det svårt eller omöjligt för länsstyrelserna att fullgöra sin uppgift som regional tillsyns- och expertmyndighet. Inte heller har länsstyrelserna haft möjlighet att i tillräcklig utsträckning utöva den direkttillsyn som åvilar dem enligt LHD. Frågan har därför väckts om att avlasta länsstyrelserna vissa ärendegrupper. De nu aktuella ärendena har samband med andra uppgifter som redan åvilar kommunerna och kan på ett naturligt sätt infogas i kommunernas övriga verksamhet. Samtidigt kan rationaliseringsvinster göras.

Lagen om handel med drycker (LHD)

Enligt förslaget skall kommunen ta över ansvaret för provning av frågor om tillstånd till detalj- och partihandel med öl klass II samt alla typer av tillstånd till servering av alkoholdrycker. Det framhålls att flertalet av dessa ärenden inte är komplicerade från juridisk synpunkt. Svårigheter kan främst uppstå i ärenden om s.k. permanenta serveringstillstånd. De bedöms dock möjliga att bemästra genom samordning av den specialkompetens som finns på olika håll i en kommunal förvaltning. Kommunen förutsätts själv avgöra lämplig organisation för att tillgodose kraven på tillräcklig kompetens.

I utredningen framhålls det nära sambandet mellan tillståndsgivning, löpande tillsyn över tillståndshavare samt olika for-

mer av ingripanden mot tillståndsinnehavare som inte följer givna föreskrifter. De tre funktionerna ger varandra inbördes stöd och information och måste följa samma principiella kriterier. Enligt utredningen talar såväl rättssäkerhetsskäl som praktiska och ekonomiska skäl för att dessa funktioner skall hållas samman hos en och samma myndighet. Kommunen föreslås därför få ett utökat ansvar för tillsyn enligt LHD samt ansvaret för återkallelse m.m. av meddelade tillstånd.

Länsstyrelsernas tillsyn får därmed ett delvis ändrat innehåll och kan mera inriktas på stöd till kommunerna och övervakning av deras ärendehandläggning, inbegripet möjligheter till kontroll av enskilda ärenden.

Förslaget innebär vidare en ändring av gällande regler för besvärsprovning såtillvida att det s.k. kommunala vetot försvinner. Det bedöms inte möjligt att behålla en sådan ordning om kommunen får beslutanderätten i fråga om tillståndsgivningen. Det framhålls att detta aktualiserar frågan om klarare lagregler ifråga om förutsättningarna för tillstånd, främst beträffande den s.k. behovsprövningen. Det finns i annat fall en risk för att överklaganden av avslagsbeslut så småningom kan leda till en alltför liberal praxis som inte i tillräcklig grad beaktar lagens alkoholpolitiska syften. I utredningen framhålls också nödvändigheten av att kommunernas beslut är sakligt väl underbyggda och motiverade i varje enskilt fall.

I övrigt föreslås inga ändringar i reglerna för överklagande, som sålunda förutsätts följa allmän förvaltningsrättslig praxis. Besvär föreslås dock anföras hos länsrätten som första instans. Förslaget innebär också att utredningen inte vill ge länsstyrelsen en särskild rätt att överklaga kommunens beslut i enskilda ärenden. Skälen härför är såväl principiella som praktiska och ekonomiska. Länsstyrelsens inflytande över tillståndsgivningen bör enligt utredningen utövas genom dess tillsynsfunktion och inte genom ingripanden i enskilda ärenden.

För att skapa möjligheter till en successiv kompetensuppbyggnad hos kommunerna och därvid ta tillvara den erfarenhet och expertis som finns hos länsstyrelserna föreslås vissa övergångsregler gälla under en tid av tre år. Under den tiden skall länsstyrelsen höras innan kommunen fattar beslut i ärenden om meddelande av permanent serveringstillstånd och i ärenden om återkallelse eller begränsning av tillstånd. Vidare förutsätts länsstyrelsen under övergångstiden utöva en

intensifierad tillsyn till stöd för kommunerna.

Kommunernas merarbete till följd av de nya uppgifterna enligt LHD bedöms till följd av rationaliseringsvinster kunna bli mindre än den avlastning som sker på länsstyrelserna. Kommunerna föreslås få rätt att ta ut avgift för prövning av ansökningar om tillstånd och även för den löpande tillsynen.

En följdändring föreslås i sekretesslagen.

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

I utredningen konstateras att kommunerna redan har huvudansvaret för missbrukarvården på grund av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Kommunen har sålunda att svara för frivillig vård både som alternativ till tvångsvård och som uppföljning av en period av tvångsvård. Det åvilar också kommunen enligt socialtjänstlagen att utreda en enskilds behov av insatser. Även enligt LVM åvilar det kommunen att tillhandahålla länsstyrelsen en redogörelse för missbrukarens förhållanden och för vidtagna och planerade åtgärder. Det innebär därför ett ganska blygsamt merarbete för kommunen att, på samma sätt som enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), ta det fulla ansvaret för utredning och ansökan om tvångsvård och föra talan härom i länsrätten. Utredningen erinrar om att bakgrunden till att länsstyrelsen getts denna roll enligt LVM men inte enligt LVU är att söka i den ideologiska debatt om vården av vuxna missbrukare vilken föregick 1981 års LVM. Det principiella motståndet mot att låta socialtjänsten spela en aktiv roll i ärenden om tvångsvård synes dock ha minskat. Det konstateras samtidigt att erfarenheterna av länsstyrelsens verksamhet varit mycket goda och att denna ordning bidragit till att motverka de skillnader i praxis och synsätt som funnits i kommunerna.

Den risk som kan finnas med att i dag anförtro kommunerna hela ansvaret för att utreda och initiera tvångsvård sammanhänger i första hand med att en kommun i ett kärvt ekonomiskt läge kan bli alltför obenägen att initiera kostsam institutionsvård, också i ett fall då lagen kräver detta. Detta är dock inte ett problem som bara gäller LVM-vården utan även den frivilliga missbrukarvården och den kvalificerade ungdomsvården. Det måste därför mötas främst genom utökad tillsyn över hela socialtjänstområdet. Utredningen framhåller

vikten av att de resurser som frigörs hos länsstyrelserna verkligen utnyttjas för sådan tillsyn. Detta bör även innefatta att länsstyrelsen, på grund av anmälan från anhöriga e.d., kontrollerar handläggningen av vissa enskilda ärenden.

Utredningens författningsförslag innebär att kommunerna tar över samtliga länsstyrelsens uppgifter i enskilda ärenden enligt LVM. I övrigt föreslås inga sakliga förändringar. En följdändring föreslås i brottsbalken.

Författningsförslag

1. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1977:293) om handel med drycker att 57–62 och 65–69 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

57 §

Tillstånd till parti- och detaljhandel med öl meddelas av *länsstyrelsen i det län* där försäljningsstället är beläget.

Tillstånd till parti- och detaljhandel med öl meddelas av *den kommun* där försäljningsstället är beläget.

58 §

Tillstånd till annan servering av alkoholdrycker än trafikservering meddelas av *länsstyrelsen i det län* där serveringsstället är beläget.

Tillstånd till trafikservering meddelas av *länsstyrelsen i det län*, där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte. Har företaget ej säte inom landet, meddelas tillstånd av *länsstyrelsen i Stockholms län*.

Tillstånd till annan servering av alkoholdrycker än trafikservering meddelas av *den kommun* där serveringsstället är beläget.

Tillstånd till trafikservering meddelas av *den kommun*, där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte. Har företaget ej säte inom landet, meddelas tillstånd av *Stockholms kommun*.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

59 §

Ansökan om tillstånd enligt 57 och 58 §§ görs skriftligen hos *tillståndsmyndigheten*.

Ansökan om tillstånd enligt 57 och 58 §§ görs skriftligen hos *kommunen*.

Kommunen får ta ut avgift för prövningen enligt grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

Av dem som erhållit tillstånd enligt denna lag får kommunen även ta ut avgift för tillsyn enligt 69 §.

60 §

I ärende om tillstånd till servering av alkoholdrycker enligt 37 § första stycket 1 och 2 skall tillståndsmyndigheten alltid inhämta yttranden från polismyndighet och kommunfullmäktige i den kommun där serveringen skall bedrivas.

I ärende om tillstånd till servering av alkoholdrycker inom eller invid militärt område skall tillståndsmyndigheten, utöver vad som sägs i första stycket, inhämta yttrande från vederbörande militära chef.

En ansökan om tillstånd till servering av alkoholdrycker enligt 37 § första stycket 1 och 2 får inte bifallas utan att polismyndighetens yttrande inhämtats.

Om en ansökan om tillstånd avser servering av alkoholdrycker inom eller invid militärt område får den dessutom inte bifallas utan att yttrande inhämtats från vederbörande militära chef.

Nuvarande lydelse

Kommunfullmäktige får uppdraga åt kommunalt organ eller åt en eller flera särskilt utsedda personer att i fullmäktiges ställe avge yttrande.

Yttrande skall vara tillståndsmyndighetentillhanda inom tre månader från det yttrandet begärdes, om inte tillståndsmyndigheten i det särskilda fallet bestämmer något annat. Kan yttrande inte lämnas inom angiven tid, skall en skriftlig förklaring om orsaken lämnas inom samma tid.

Annat tillstånd till servering av alkoholdrycker än trafikservering och servering enligt 37 § första stycket 3 får ej meddelas om det avstyrkes av kommunen och ej heller omfatta starkare drycker än kommunen tillstyrkt.

Beslut om tillstånd till servering enligt 37 § första stycket 1 och 2 skall kungöras i ortstidning. Tiden för anförande av besvär över sådant beslut skall räknas från den dag då kungörandet har skett.

Föreslagen lydelse

Bestämmelsen i första stycket gäller även i fråga om överföring av tillstånd enligt 36 § andra stycket.

61 §

Kommunens uppgifter enligt denna lag fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

62 §

Kommunen får träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som enligt denna lag åvilar kommun, skall helt eller delvis ombesörjas av den andra kommunen. Kommunen får dock inte med stöd av denna

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

bestämmelse överlåta befogenhet att avgöra ärenden enligt 57–66 §§.

65 §

Föranleder försäljning av alkoholfria drycker olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad skall den som bedriver försäljningen meddelas varning eller förbjudas att fortsätta verksamheten. I sådant ärende kan även meddelas föreskrifter om försäljningens bedrivande.

Ärende som avses i första stycket prövas av *länsstyrelsen i det län* där försäljningsstället är beläget. Saknas fast försäljningsställe äger 58 § andra stycket motsvarande tillämpning.

Ärende som avses i första stycket prövas av *den kommun* där försäljningsstället är beläget. Saknas fast försäljningsställe äger 58 § andra stycket motsvarande tillämpning.

66 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får om synnerliga skäl föreligger förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker.

Länsstyrelsen får för visst tillfälle, om det anses påkallat för ordningens upprätthållande, förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker.

Kommunen får för visst tillfälle, om det anses påkallat för ordningens upprätthållande, förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker.

67 §

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag länder omedelbart till efterrättelse, om ej annorlunda förordnas.

Kommunens beslut enligt denna lag länder omedelbart till efterrättelse, om ej annorlunda förordnas.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

68 §

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos *kammarrätten*.

Kommunens beslut enligt denna lag får överklagas hos *länsrätten*.

69 §

Socialstyrelsen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag.

Länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter skall övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen.

Polismyndigheter och socialnämnder skall underrätta *länsstyrelsen* om förhållanden som är av betydelse för *länsstyrelsens* tillsyn.

Kronofogdemyndigheter skall underrätta *länsstyrelsen* när den som har tillstånd att servera alkoholdrycker brister i sina åligganden att erlagga skatter eller socialavgifter. På begäran av *länsstyrelsen* skall skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som *länsstyrelsen* behöver för tillståndsprövning eller tillsyn enligt denna lag.

Socialstyrelsen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag. *Länsstyrelsen utövar tillsynen inom länet.*

Den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i lagen utövas av kommunen och av polismyndigheten.

Polismyndigheten skall underrätta *kommunen* om förhållanden som är av betydelse för *kommunens* tillsyn.

Kronofogdemyndigheter skall underrätta *den kommun som lämnat tillstånd till servering av alkoholdrycker om den som har sådant tillstånd* brister i sina åligganden att erlagga skatter eller socialavgifter. På begäran av *kommunen* skall skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som *kommunen* behöver för tillståndsprövning eller tillsyn enligt denna lag.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

2. Under tiden fram till och med år 1996 skall, utan hinder av 60 §, gälla att kommunen skall underrätta länsstyrelsen om alla ansökningar om tillstånd enligt 37 § första stycket 1 och 2. En sådan ansökan får under nämnda tid inte bifallas innan länsstyrelsen yttrat sig.

3. Under tiden fram till och med år 1996 skall, utan hinder av 64 §, gälla att kommunen, när fråga uppkommer om återkallelse eller begränsning av tillstånd, skall underrätta länsstyrelsen härom. Sådan åtgärd får under nämnda tid inte beslutas innan länsstyrelsen yttrat sig.

2. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

dels att 14 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 8 § skall betecknas 10 §, nuvarande 9 § betecknas 8 § och nuvarande 10 § betecknas 9 §,

dels att 6 och 7 §§, de nya 8–10 §§ samt 11, 13, 15, 38, 44, 45 och 47 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med missbrukare är skyldiga att anmäla till *länsstyrelsen* om de får kännedom om att någon kan antas vara i behov av vård enligt denna lag. Detta skall dock inte gälla myndigheter inom hälso- och sjukvården i vidare mån än som följer av andra stycket.

En läkare skall göra anmälan till *länsstyrelsen*, om han i sin verksamhet kommer i kontakt med någon som kan antas vara i behov av vård enligt denna lag och han bedömer att denne inte kan beredas tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården.

Myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med missbrukare är skyldiga att anmäla till *socialnämnden* om de får kännedom om att någon kan antas vara i behov av vård enligt denna lag. Detta skall dock inte gälla myndigheter inom hälso- och sjukvården i vidare mån än som följer av andra stycket.

En läkare skall göra anmälan till *socialnämnden*, om han i sin verksamhet kommer i kontakt med någon som kan antas vara i behov av *omedelbart omhändertagande eller vård* enligt denna lag och han bedömer att denne inte kan beredas tillfredsställande vård eller behandling genom

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

läkarens egen försorg eller
i övrigt inom hälso- och
sjukvården.

7 §

Länsstyrelsen skall inleda utredning, när den genom anmälan enligt 6 § eller på något annat sätt har fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård.

Myndigheter som avses i 6 § första stycket är skyldiga att lämna *länsstyrelsen* alla uppgifter som kan vara av betydelse för en sådan utredning.

(9 §)

Socialnämnden skall i samband med att *redogörelsen* enligt 8 § upprättas utse en tjänsteman hos nämnden som skall svara för kontakterna med missbrukaren och med olika vårdgivare.

Socialnämnden skall inleda utredning, när den genom anmälan enligt 6 § eller på något annat sätt har fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård.

Myndigheter som avses i 6 § första stycket är skyldiga att lämna *socialnämnden* alla uppgifter som kan vara av betydelse för en sådan utredning.

8 §

Socialnämnden skall i samband med att *utredningen* inleds utse en tjänsteman hos nämnden som skall svara för kontakterna med missbrukaren och med olika vårdgivare.

Nuvarande lydelse

(10 §)

När utredningen har inletts skall *länsstyrelsen*, om det inte är uppenbart obehövt, besluta om läkarundersökning av missbrukaren samt utse en läkare för undersökningen. Läkaren skall i ett intyg ange missbrukarens aktuella hälsotillstånd.

(8 §)

När en fråga uppkommit om att bereda en missbrukare tvångsvård skall *socialnämnden lämna länsstyrelsen en redogörelse* för missbrukarens förhållanden samt för tidigare vidtagna och för planerade åtgärder. *Socialnämnden skall också ange* i vilket hem intagning kan ske och vilken vård utanför hemmet som planeras, om intagning sker.

Anser *länsstyrelsen* efter utredning att det finns skäl att bereda någon tvångsvård, skall *länsstyrelsen* ansöka om sådan vård hos länsrätten.

Föreslagen lydelse

9 §

När utredningen har inletts skall *socialnämnden*, om det inte är uppenbart obehövt, besluta om läkarundersökning av missbrukaren samt utse en läkare för undersökningen. Läkaren skall i ett intyg ange missbrukarens aktuella hälsotillstånd.

10 §

Socialnämndens utredning skall utvisa missbrukarens förhållanden samt tidigare vidtagna och planerade åtgärder. *Av utredningen skall också framgå* i vilket hem intagning kan ske och vilken vård utanför hemmet som planeras, om intagning sker.

11 §

Anser *socialnämnden* efter utredning att det finns skäl att bereda någon tvångsvård, skall *nämnden* ansöka om sådan vård hos länsrätten.

Nuvarande lydelse

Till ansökan skall fogas *de uppgifter socialnämnden lämnat enligt 8 §* och, om det inte möter synnerligt hinder, ett läkarintyg om missbrukarens aktuella hälsotillstånd.

Om ansökan inte innehåller läkarintyg eller om det behövs av något annat skäl, får rätten besluta om läkarundersökning.

Föreslagen lydelse

Till ansökan skall fogas *den utredning nämnden gjort* och, om det inte möter synnerligt hinder, ett läkarintyg om missbrukarens aktuella hälsotillstånd.

13 §

Socialnämnden eller polismyndigheten får besluta att en missbrukare omedelbart skall omhändertas, om

1. det är sannolikt att han kan beredas vård med stöd av denna lag, och

2. rättens beslut om vård inte kan avvaktas på grund av att han kan antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat, om han inte får omedelbar vård, eller på grund av att det föreligger en överhängande risk för att han till följd av sitt tillstånd kommer att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

Kan socialnämndens beslut om omhändertagande inte avvaktas, får beslut om omhändertagande fattas av nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat. Beslutet skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

När *länsstyrelsen* har ansökt om tvångsvård, får även rätten besluta att missbrukaren omedelbart skall omhändertas.

När *socialnämnden* har ansökt om tvångsvård, får även rätten besluta att missbrukaren omedelbart skall omhändertas.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

En läkare skall göra anmälan till socialnämnden, om han i sin verksamhet kommer i kontakt med någon som kan antas omedelbart behöva tas om hand enligt denna lag och han bedömer att denne inte kan beredas tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården.

15 §

Har socialnämnden eller polismyndigheten beslutat om omedelbart omhändertagande, skall beslutet genast underställas länsrätten eller, om beslutet har fattats efter det att *länsstyrelsen* har ansökt om tvångsvård, den rätt som prövar frågan om vård.

Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet. Har polismyndigheten fattat beslutet, skall myndigheten genast underrätta socialnämnden om sitt beslut.

Har socialnämnden eller polismyndigheten beslutat om omedelbart omhändertagande, skall beslutet genast underställas länsrätten eller, om beslutet har fattats efter det att *nämnden* har ansökt om tvångsvård, den rätt som prövar frågan om vård.

Har polismyndigheten fattat beslutet, skall myndigheten genast underrätta socialnämnden om sitt beslut.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

38 §

I mål om beredande av tvångsvård, där omhändertagande har beslutats enligt 13 § första eller andra stycket, skall länsrätten ta upp målet till avgörande inom en vecka från den dag då ansökan om vård kom in eller, om beslutet om omhändertagande har fattats efter det att *länsstyrelsen* har ansökt om vård, inom en vecka från den dag då underställningen skedde. Om ett beslut om omedelbart omhändertagande inte är verkställt när det underställs eller om länsrätten har beslutat om omedelbart omhändertagande enligt 13 § tredje stycket, skall målet tas upp till avgörande inom en vecka från den dag då beslutet verkställdes.

Länsrätten får förlänga dessa tider, om det behövs ytterligare utredning eller om någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

I mål om beredande av tvångsvård, där omhändertagande har beslutats enligt 13 § första eller andra stycket, skall länsrätten ta upp målet till avgörande inom en vecka från den dag då ansökan om vård kom in eller, om beslutet om omhändertagande har fattats efter det att *socialnämnden* har ansökt om vård, inom en vecka från den dag då underställningen skedde. Om ett beslut om omedelbart omhändertagande inte är verkställt när det underställs eller om länsrätten har beslutat om omedelbart omhändertagande enligt 13 § tredje stycket, skall målet tas upp till avgörande inom en vecka från den dag då beslutet verkställdes.

44 §

Beslut av den som förestår vården vid ett LVM-hem får överklagas av den enskilde hos länsrätten, om beslutet avser överflyttning enligt 25 §, avslag på begäran om utskrivning eller förstörande eller försäljning av egendom enligt 36 §.

Andra beslut enligt denna lag av den som förestår vården vid ett LVM-hem får inte överklagas.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Beslut om läkarundersökning enligt 10 § eller 11 § tredje stycket får inte överklagas.

Beslut om läkarundersökning enligt 9 § eller 11 § tredje stycket får inte överklagas.

Beslut om omhändertagande enligt 13 § första eller andra stycket får inte överklagas. Överklagande av rättsens beslut om omhändertagande enligt 13 § tredje stycket är inte inskränkt till viss tid.

45 §

Polismyndigheten skall lämna biträde för att

1. på begäran av *länsstyrelsen* eller rätten föra en missbrukare till en beslutad läkarundersökning,

2. på begäran av socialnämnden föra den som skall beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen enligt denna lag till ett LVM-hem eller sjukhus,

3. på begäran av chefsöverläkaren i fall som avses i 24 § tredje stycket föra den som skall beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen enligt denna lag till ett LVM-hem, samt

4. på begäran av den som förestår vården vid ett LVM-hem efterforska, hämta eller förflytta någon som skall tas in i hemmet eller som vårdas där med stöd av denna lag.

Polismyndigheten skall lämna biträde för att

1. på begäran av *socialnämnden* eller rätten föra en missbrukare till en beslutad läkarundersökning,

47 §

Med socialnämnden avses i denna lag socialnämnden i den kommun som enligt 3 § socialtjänstlagen (1980:620) har ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han behöver. Att överflyttning av ärenden till en annan socialnämnd kan ske i vissa fall framgår av 72 § socialtjänstlagen.

Nuvarande lydelse

Med länsstyrelsen avses i denna lag länsstyrelsen i det län, inom vilket den ansvariga kommunen är belägen.

Beslut om tvångsvård enligt 5 § och med anledning av omhändertagande enligt 13 § fattas av länsrätten i det län *som anges i andra stycket*. Den länsrätt som meddelade beslutet om vård beslutar också i frågor som avses i 44 § första stycket.

Föreslagen lydelse

Beslut om tvångsvård enligt 5 § och med anledning av omhändertagande enligt 13 § fattas av länsrätten i det län *där den ansvariga kommunen är belägen*. Den länsrätt som meddelade beslutet om vård beslutar också i frågor som avses i 44 § första stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.
 2. Om ett ärende som har anhängiggjorts hos länsrätten före den 1 januari 1994 ännu inte har avgjorts slutligt vid lagens ikraftträdande tillämpas äldre bestämmelser.

3. Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap. 7 §

Sekretess gäller i verksamhet, som bedrivs av annan än statlig myndighet och som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet, för uppgift om

1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Motsvarande sekretess gäller hos kommunal myndighet i *ärende* om tillstånd till hantering av brandfarliga varor. Sekretessen gäller dock inte beslut i *sådant ärende*.

Motsvarande sekretess gäller hos kommunal myndighet i *ärenden* om tillstånd till hantering av brandfarliga varor *och i ärenden enligt lagen (1977:293) om handel med drycker*. Sekretessen gäller dock inte beslut i *sådana ärenden*.

Sekretess enligt första stycket 1. gäller dock inte för uppgift i tillsynsverksamhet som bedrivs av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

bör lämnas ut. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från nämnda sekretess, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

4. Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 31 kap. 2 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

31 kap.
2 §

Kan den som begått en brottslig gärning bli föremål för *vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall* får rätten överlämna åt *länsstyrelsen* eller, ifråga om den som redan är intagen i ett hem där sådan vård meddelas, åt styrelsen för hemmet att föranstalta om behövlig vård. Innan rätten beslutar om överlämnande skall *länsstyrelsen* eller styrelsen höras.

Kan den som begått en brottslig gärning bli föremål för *vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall* får rätten överlämna åt *socialnämnden* eller, ifråga om den som redan är intagen i ett hem där sådan vård meddelas, åt styrelsen för hemmet att föranstalta om behövlig vård. Innan rätten beslutar om överlämnande skall *socialnämnden* eller styrelsen höras.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Är för brottet stadgat strängare straff än fängelse i ett år, får överlämnande enligt första stycket ske endast om det föreligger särskilda skäl.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Utredningsuppdraget

Utredaren har enligt de av regeringen meddelade direktiven (dir. 1992:68) i uppdrag göra en analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillståndsgivningen enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) överförs till kommunerna. Utredningen skall redovisa de förslag till lagändringar som en kommunalisering av tillståndsprövningen skulle erfordra. Utredaren skall också överväga vilken besvärssordning som bör gälla och vem som skall ha rätt att överklaga beslut enligt LHD.

Uppdraget innefattar även frågan om att analysera förutsättningarna för att socialnämnderna ges det fulla ansvaret för utredning och ansökan enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Om utredningen finner att en kommunalisering bör genomföras, skall den lägga fram förslag till erforderliga lagändringar.

Direktiven fogas som bilaga till betänkandet.

DEL I
LAGEN OM HANDEL MED
DRYCKER (LHD)

1 Allmän bakgrund

1.1 Inledning

Enligt LHD får alkoholdrycker inte säljas utan rätt enligt lagen. När det gäller starkare drycker än öl klass II är såväl parti- som detaljhandel förbehållet de statliga monopolbolagen Vin & Sprit AB och Systembolaget AB. Som undantag från monopolhandeln har de bryggerier som har tillverkningsrätt för starköl också rätt till partihandel med starköl. Övrig handel med alkoholdrycker inom landet är i princip tillståndsbunden. Det kan vara fråga om tillstånd för servering av alkoholdrycker samt parti- och detaljhandel med öl klass II. Länsstyrelsen är tillståndsmyndighet. Länsstyrelsen svarar även för tillsyn över efterlevnaden av lagen och de administrativa ingripanden som kan behövas. Socialnämnd och polismyndighet har tillsynsuppgifter på det lokala planet och skyldighet att rapportera till länsstyrelsen. Socialstyrelsen är central tillsynsmyndighet. Om det föreligger missförhållanden skall länsstyrelsen vidta åtgärder för att undanröja dessa.

Under den senaste tioårsperioden har antalet tillståndsärenden och antalet tillstånd ökat kraftigt. Detta har inneburit att länsstyrelsernas möjligheter att utöva tillsyn i enlighet med lagstiftarens intentioner minskat drastiskt. Förutom den tillståndsbundna försäljningen omfattar tillsynsansvaret även all annan handel med drycker.

Kommunerna har genom tiderna haft inflytande över alkoholförsäljningen inom kommunen och således även över serveringen av alkoholdrycker genom det s.k. kommunala vetot. I LHD finns det kommunala vetot kvar beträffande de s.k. permanenta serveringstillstånden. Systembolaget skall rådgöra med kommunen inför butiksetablering. Här finns det ingen vetorätt. Kommunen har inte heller något lagstadgat inflytande över tillståndsgivningen när det gäller bl.a. trafikservering, detalj- och partihandel av öl klass II och tillfälliga tillstånd till

allmänheten och slutna sällskap.

Länsstyrelsens beslut i tillstånds- och sanktionsärenden kan överklagas hos kammarrätt och efter prövningstillstånd hos regeringsrätten. Det kommunala vetot kan dock inte angripas med förvaltningsbesvär, vilket innebär att det sakliga innehållet i beslutet inte kan överprövas.

I ett betänkande (Ds 1989:9) Länsstyrelsernas sociala funktioner framkom (s. 59) att länsstyrelsen på grund av resursbrist hade svårt att utöva sitt tillsynsansvar enligt LHD. Utredningen föreslog att länsstyrelsen skulle få en annan roll än för närvarande och i stället svara för den regionala tillsynen. Det kommunala vetot föreslogs ersättas med en kommunal beslutanderätt i tillståndsfrågor.

Organisationskommittén för genomförandet av en ny regional statlig förvaltning uppdrog därefter åt Statskontoret att utreda resursbehoven vid de sociala funktionerna vid länsstyrelserna.

Statskontoret har i sin rapport (Länsstyrelsens sociala funktion – resursbehov, PM 1990-08-14) bl.a. konstaterat (s. 3) att om det skall vara möjligt för länsstyrelserna att fullgöra sina uppgifter företrädesvis inom tillsynsområdet måste antingen ett stort resurstillskott ske eller åtgärder genomföras för att frigöra resurser. Statskontoret ansåg det möjligt att genom lagändringar frigöra så stora resurser att tillsynsansvaret skulle kunna klaras inom ramen för befintlig organisation. Statskontoret föreslog bl.a. att tillståndsgivningen enligt LHD skulle överföras till kommunerna.

I ett annat betänkande (Ds 1992:67) från en gemensam arbetsgrupp vid Civil- och Socialdepartementet (Länsstyrelserna och socialtjänsten – tillsyn och uppföljning under utveckling) har det också föreslagits (s. 68) att vissa ärendegrupper avlastas länsstyrelserna. Bland dessa ingår tillståndsgivningen enligt LHD. Syftet anges vara att skapa ett tillräckligt utrymme för de nödvändiga utvecklingsinsatserna vid länsstyrelserna. Länsstyrelserna skall i framtiden inrikta sitt arbete mot uppföljning, utvärdering samt utveckling av metoder och kompetens.

Regeringen ansåg i folkhälsopropositionen 1990/91:175 att mycket talar för en överföring av tillståndsgivningen enligt LHD till kommunerna. Det fanns dock enligt propositionen en serie frågor som behövde belysas ytterligare. En sådan

fråga var om en kommunal tillståndsgivning skulle kunna innebära en alltför stor oenhetlighet i praxis.

I Socialdepartementets avsnitt av 1992 års budgetproposition framhålls (s. 195) att länsstyrelsernas tillsyns- och uppföljningsansvar blir allt viktigare och "det framstår som angeläget att en större del av arbetet inriktas mot en mer generell tillsyn och uppföljning".

Även från kommunalt håll har det framförts önskemål om en förändring av LHD, så att det kommunala inflytandet stärks. I brev från Stockholms stad och Malmö kommunstyrelse till regeringen har sålunda föreslagits att kommunerna skall få överta tillståndsgivningen enligt LHD.

1.2 Tidigare lagstiftning

1.2.1 1855 års brännvinsreform

Den första egentliga regleringen i landet med ett nykterhetspolitiskt motiv var 1855 års brännvinsreform. Den hade sitt ursprung i de högre samhällsskikten och var således inte folkligt förankrad. Den var inte absolutistisk utan vände sig enbart mot brännvinsmissbruket.

Brännvinsreformen riktade sig framför allt mot husbehovsbränningen genom regler om tillverkningskontroll och tillverkningsavgifter. Snart kom husbehovsbränningen att helt förbjudas. Med tiden gjordes en uppdelning mellan partihandel samt utminutering och utskänkning. På ett utskänkingsställe skulle det finnas tillgång till lagad mat. Det infördes också ett kommunalt veto, som omfattade utminutering och utskänkning. Syftet med denna vetorätt var "att de vältänkande och kloke bland församlingarnas och kommunernas invånare måtte kunna från den mindre stadgade delen av befolkningen avlägsna lockelser och tillfällen till missbruk av starka drycker". (Uttalande av det särskilda utskottet vid 1853–54 års riksdag).

Det bildades också lokala systembolag med rätt att reglera utskänkningen. Så bildades till exempel Göteborgssystemet 1865 och övertog därmed stadens brännvinsutskänkning. Senare övertogs också utminuteringen av brännvin och i Stockholm tillkom en motsvarighet, det s.k. Stockholmssystemet.

Under trycket av den "folkliga" nykterhetsrörelsen skärptes

alkoholreglerna och handeln med vin, öl och även alkoholfria drycker reglerades. Kring sekelskiftet tillkom en särskild lagstiftning, som gällde tillverkning och beskattning av malt-drycker.

1.2.2 1917 års nykterhetsreform

Under början av detta århundrade skedde stora förändringar i landets alkohol- och nykterhetslagstiftning. Nykterhetsvännerna i landet verkade för ett alkoholförbud. Under storstrejken 1909 gällde under en tid totalt rusdrycksförbud. Under vintern 1909–10 anordnades en namninsamling som stöd för ett totalförbud och 56 procent av befolkningen över 18 år ställde sig bakom detta krav. I augusti 1922 hölls en konsultativ folkomröstning, som utföll så att 51 procent av de röstande var mot ett totalförbud.

Efter ett förslag av läkaren Ivan Bratt tillkom ett detaljerat restriktionssystem, som byggde på tillkomsten av systembolag. Dessa blev obligatoriska och täckte hela landet och fick ansvaret för all handel med rusdrycker. Det s.k. Brattsystemet innebar också en individuell reglering och kontroll av försäljningen av alkoholdrycker samt att det privata vinstintresset när det gällde försäljningen försvann. För all partihandel inrättades AB Vin & Spritcentralen.

År 1917 fick landet en helt ny lagstiftning, rusdrycksförsäljningsförordningen (RFF), där brännvinsinköpen genom s.k. motbok maximerades till 4 liter per person och månad. De s.k. spritrestaurangerna fick detaljerade centiliterrestriktioner och bestämmelser om måltidstvång. Också vinet blev föremål för reglering och för starkölet kom ett försäljningsförbud att gälla. Den övriga ölförsäljningen kom att omgärdas av särskilda och krångliga restriktioner.

Under motbokssystemets senare period förekom en del förändringar. År 1937 tillkom en ny rusdrycksförsäljningsförordning och där slopades bl.a. det tidigare kommunala vetot avseende utminuteringen. Från 1941 reducerades den högsta spritransonen till 3 liter per månad och ölets alkoholhalt sänktes till 2,8 viktprocent.

1.2.3 1955 års nykterhetsreform

Arbetet inom 1944 års nykterhetskommitté låg till grund för den nykterhetspolitiska reform som beslöts 1954 och 1955. Den resulterade i en helt ny försäljningslagstiftning (RFF, ÖFF och AFF) för rusdrycker, öl och alkoholfria drycker. Grundtankarna bakom 1954/55 års nykterhetsreform var frihet och ansvar. Alkohollagstiftningen skulle präglas av större frihet för den enskilde och mindre restriktioner, och den innebar en påtaglig liberalisering jämfört med den tidigare ordningen. Reformen innebar ett systemskifte där den individuella kontrollen reducerades. I stället skärptes reglerna för de administrativa ingripandena och möjligheterna till tillsyn och kontroll över försäljningsställena och restaurangerna.

Av de stora förändringar som genomfördes märks i första hand avskaffandet av motbokssystemet, vilket markerade övergången från individuell kontroll till generella insatser. Inom utskänkningen slopades centiliterbegränsningarna och en avveckling av måltidstvånget inleddes. De tidigare varieté- och dansförbuden upphävdes efter hand och ölförsäljningen liberaliserades och starkölsförbudet upphävdes.

Samtidigt som lättnader och förenklingar infördes lades tyngdpunkten inte bara på tillsyn och kontroll utan även på positiva åtgärder såsom undervisning, upplysning och forskning i alkoholfrågan. Särskilt stöd skulle ges till ungdomsvårdande sammanslutningar, åt ungdomsidrott och till annan organiserad fritidsverksamhet bland ungdom. Dessutom tillkom år 1954 en ny nykterhetsvårdslag, som hade en annan inriktning än den tidigare vårdlagstiftningen och mer byggde på hjälp, stöd och frivilliga åtgärder.

Det fanns förhoppningar om att 1955 års reform skulle leda till en minskad alkoholkonsumtion, men dessa infriades inte. I stället ökade försäljningen av spritdrycker påtagligt. Kraftiga skattehöjningar företogs och vidare infördes regler om avstängning och legitimationskontroll vid inköp av rusdrycker. En särskild utskänkningsskatt infördes, vilken innebar att en restaurangägare inte fick något ekonomiskt utbyte av om han ökade försäljningen av alkoholdrycker.

Under perioden efter 1955 infördes flera regler som gick i en liberaliserande riktning. Det privata vinstintresset släpptes i ökad omfattning in i restaurangnäringen och mellanölet infördes år 1965.

Under 1960-talet började man samtidigt inom riksdagen alltmer ifrågasätta alkohol- och nykterhetspolitiken och i flera motioner under våren 1965 framfördes krav på en utredning inom området. Enligt motionärerna hade nykterhetspolitiken inte lyckats förebygga alkoholmissbruket. Ungdomsfylleriet hade ökat oroväckande och nya grupper inom befolkningen hade börjat använda alkohol.

1.2.4 Tillståndsgivningen

Reglerna för tillståndsgivningen för rusdrycksutskänkning efter 1955 års reform var i stort sett desamma som tidigare. Tillståndsmyndighet var då liksom tidigare länsstyrelsen. Kommunerna hade vetorätt. Tillstånd kunde endast meddelas till Systembolaget, som dock inte själv kunde bedriva någon utskänkning utan hade att överlåta dessa på allmänna eller enskilda restaurangföretag. Efter förslag från den senare tillsatta alkoholpolitiska utredningen (APU) bortkopplades Systembolaget från utskänkingsområdet år 1971. I och med 1971 års utskänkingskungörelse blev länsstyrelsen huvudansvarig för tillsynen inom länet, som skulle bedrivas i samarbete med polismyndigheter, kommunala socialvårdsorgan och andra berörda myndigheter eller sammanslutningar. Det centrala tillsynsansvaret hade Riksskatteverkets alkoholbyrå fram till år 1978, då denna uppgift överfördes till Länsstyrelsen. Det fanns i huvudsak tre olika typer av tillstånd för servering i den tidigare lagstiftningen, nämligen tillstånd för servering hela året eller del av år, tillstånd för tillfällig servering och slutligen tillstånd för slutna sällskap. Tillstånd för årsutskänkning avsåg en s.k. oktrojperiod, som omfattade fyra år.

Den som ville bedriva serveringsverksamhet skulle ansöka därom hos länsstyrelsen i det län, där serveringen skulle äga rum. I samband med alla ansökningar utom sådana som gällde slutna sällskap och trafikservering skulle länsstyrelsen inhämta yttrande från länsnykterhetsnämnden, polismyndigheten och från fullmäktige i den kommun där serveringen skulle bedrivas. Fullmäktige skulle i sin tur höra den lokala nykterhetsnämnden. Länsstyrelsen kunde inte meddela tillstånd för servering mot fullmäktiges avstyrkande. Fullmäktige hade också möjlighet att med för länsstyrelsen bindande verkan maximera antalet restauranger med serveringstillstånd i kom-

munen samt att förbjuda förläggning av serveringsställe i en viss del av kommunen. Fullmäktige hade också rätt att med bindande verkan föreslå inskränkningar i fråga om serveringens bedrivande. Tillstånd för den s.k. turistutskänknings på en för turismen betydelsefull ort omfattades dock inte av det kommunala vetot utan i dessa ärenden kunde regeringen besluta om servering av alkoholdrycker trots att kommunen avstyrkt.

1.2.5 Det kommunala inflytandet

Som framgått ovan har det kommunala inflytandet en mång-årig och stark tradition i svensk alkohollagstiftning. Enligt 1855 års brännvinsförordning hade kommunen (eller motsvarande) vetorätt såväl vad gällde servering som detaljhandel med alkoholdrycker. Före år 1855 var traditionen den att den beslutande myndigheten, dvs. länsstyrelsen, hörde någon myndighet i den kommun, där detaljhandeln skulle utövas, men kommunens uppfattning hade inte någon bindande verkan.

Genom 1917 års RFF (Rusdrycksförsäljningsförordning) utsträcktes omfattningen av det kommunala vetot ytterligare. Kommunerna fick då möjlighet att föreslå inskränkningar i fråga om detaljhandel och servering. Detaljhandels- och serveringsrättigheter lämnades till ett för ändamålet särskilt bildat bolag. Kommunen hade då möjlighet att i praktiken bestämma hur många detaljhandels- och serveringsställen det skulle finnas i kommunen och var dessa skulle vara belägna. Kommunen hade också ett avgörande inflytande över serveringstider och dryckessortiment.

I rusdryckslagstiftningsrevisionens betänkande SOU 1934:39 konstaterades (s. 258 ff) beträffande vetorätten att den

"så småningom blivit fast rotad i svensk rättsuppfattning och har möjliggjort åtskilliga nykterhetsgagnande åtgärder, som eljest icke skulle kunnat genomföras. Den medger också en sådan tillämpning av försäljningslagstiftningen, som är anpassad efter den på olika orter skiftande inställningen i nykterhetsfrågan. Vetorättens utvidgning till att avse närmare villkor för försäljningens bedrivande har ock möjliggjort praktisk prövning av olika uppslag i fråga om begränsning

av försäljningens skadliga verkningar. Slutligen har vetorätten varit ägnad att inom kommunen skapa en känsla av ansvar för upprätthållandet av de inskränkande föreskrifter, som kommit till stånd på kommunernas eget initiativ."

I betänkandet anfördes också kritik mot det kommunala vetot. I vissa fall hade kommunerna förhindrat inrättandet av försäljningsställen, där det funnits ett mera allmänt intresse av att sådana kommit till stånd. Vidare hade kommunerna gynnat kommunala särintressen i branschen. Framfört allt riktades kritiken mot att det kommunala medbestämmandet medfört ojämnhet och olikformighet i fråga om lagstiftningens tillämpning i olika delar av landet. Vissa inskränkningar som kommunerna fattat beslut om hade visat sig omöjliga att genomföra i praktiken. Slutligen ansåg revisionen att den vidsträckta kommunala självbestämmanderätten hade medfört en politisering av nykterhetsfrågan, som inte varit önskvärd.

I 1937 års RFF avskaffades det kommunala bestämmanderätten på utminuteringsområdet, eftersom det ansågs att motboks-systemet var ett verksamt medel mot missbruket. Kommunerna hade också i allt mindre omfattning använt sig av rätten att förbjuda utminutering. De skäl som gjorde att man avskaffade den kommunala inflytandet på utminuteringsområdet ansågs dock inte gälla serveringen av alkoholdrycker.

Det kommunala inflytandet kvarstod vad gällde antalet serveringsställen i kommunen och var i kommunen dessa skulle ligga. Den vidsträckta rätt som kommunen hade att meddela olika villkor för serveringsställena, begränsades något i 1937 års RFF. Ytterligare inskränkningar kom till stånd i 1954 års RFF.

Inför 1954 års RFF diskuterade Nykterhetskommittén det kommunala vetot i sitt betänkande (SOU 1952:54 s.223):

"Bland de skäl som anförts till stöd för att den kommunala vetorätten skall behållas har framhållits att denna rätt i stort sett främjat en gynnsam utveckling av nykterhetstillståndet. Principen om kommunal vetorätt har varit genomgående för hela vår moderna nykterhetslagstiftning och man har ansett att ett avsteg från denna princip icke borde göras utan mycket starka skäl. Utskänkingen är vidare i allmänhet lokalt betonat och kan också i viss mån sägas vara en fråga som angår den allmänna ordningen inom kommunen. Detta har ansetts motivera att man tillerkänner vederbörande kommun

rätten att avgöra, huruvida sådan försäljning må äga rum inom densamma. Slutligen har ur psykologisk synpunkt och demokratisk synpunkt ifrågasatts riktigheten av att ytterligare inskränka det kommunala vetot."

Enligt 1954 års RFF avsåg ett tillstånd en s.k. oktrojperiod, som var fyra år. Kommunen hade också möjlighet att ange visst högsta antal serveringsställen eller förbjuda serveringställes förläggning till en viss del av kommunen. Kommunen kunde också meddela vissa detaljbestämmelser rörande serveringens bedrivande.

1.3 1965 års alkoholpolitiska utredning

I oktober 1965 tillkallades sakkunniga med uppdrag att se över alkohol- och nykterhetspolitiken. Utredningen antog namnet alkoholpolitiska utredningen (APU), och den arbetade i närmare tio år. APU begränsade sitt uppdrag i huvudsak till alkoholpolitiken, medan vårdfrågorna i första hand kom att behandlas av socialutredningen, som tillsattes år 1967. Vissa vårdfrågor som hade ett direkt samband med alkoholpolitiken berördes dock av APU förutom olika förebyggande åtgärder inriktade på alkoholkonsumtionen.

Principen om frihet och ansvar kunde sägas även avse tankarna bakom 1977 års alkoholpolitiska reform. En del restriktioner, som inte uppfattades som meningsfulla av en bredare allmänhet, föreslogs slojade. Däremot ansåg APU att vissa straffbestämmelser skulle skärpas och tillsynen jämte kontrollen förstärkas.

APU genomförde en rad olika utredningar och undersökningar på alkoholområdet. Huvudförslaget Alkoholpolitik (SOU 1974:90-93) omfattande fyra delar: Bakgrund, Åtgärder, Bilagor och Sammanfattning.

APU preciserade att syftet med alkoholpolitiken skulle vara att åstadkomma återhållsamma alkoholvanor. Tre olika typer av åtgärder bedömdes som relevanta: De som inriktades mot människan, miljön och mot medlet (alkoholen). Människans kunskaper, attityder och beteenden i fråga om alkohol skulle påverkas. Vidare skulle alkoholfrågan beaktas vid utformningen av miljön. Tillgången på alkohol skulle begränsas och när det gällde ungdomen skulle samhället verka för att någon konsumtion av betydelse inte förekom under

uppväxten. Det föreslogs betydande satsningar på forskning, undervisning, information och organisationsstöd.

I korthet präglades APU:s syn på serveringen av en begränsad tilltro till effekten av olika detaljrestriktioner. I stället strävade APU efter att finna ett system för en noggrann tillståndsgivning och en effektiv tillsyn. Mot denna bakgrund förordade APU att antalet inspektörer vid länsstyrelserna skulle öka från 27 till 45 tjänstemän.

Serveringens andel av den totala försäljningen i Sverige bedömdes i APU vara låg. Den alkoholpolitiska betydelsen av serveringen skulle ses mot denna bakgrund. Å andra sidan borde det beaktas att det var fråga om en konsumtion som sker offentligt och därför kan medföra påtagliga ordningsproblem. I vissa restaurangmiljöer som pubar och diskotek vistas ofta ungdomar. Mot denna bakgrund ansåg APU det viktigt att serveringen av alkoholdrycker skedde under ordnade former. En särskild målsättning med alkoholpolitiken på restaurangområdet hade varit att tillse att ordning, nykterhet och trevnad rådde i samband med servering av alkoholdrycker, och detta betonades också av APU som grundläggande regler för serveringen i framtiden.

Med ordning menades att serveringen av alkoholdrycker inte fick medföra t.ex. att gäster eller boende i omgivningen skulle bli störda. Nykterhet ansågs innebära att restauranggästerna på ett tillfredställande sätt skulle kunna kontrollera sitt uppträdande och tal. Trevnad ansågs slutligen innebära att situationen i restaurangen skulle upplevas som trivsamt av flertalet människor.

1.3.1 Tillståndsgivningen

I APU konstaterades att det fanns ett klart alkoholpolitiskt behov av att förhindra en överetablering av restauranger. Erfarenheterna hade visat att restauranger i hård konkurrens blev mindre noggranna att följa gällande regelsystem. De problem som blev följden av en överetablering hade en stark lokal anknytning. Vid APU:s bedömning av den framtida tillståndsgivningen behandlades särskilt tre frågor: tillståndsgivningen i allmänhet, det kommunala vetot och oktrojperioderna.

Enligt APU:s mening borde tillståndsgivningen innefatta en

prövning av behovet av den planerade rörelsen. Prövningen borde också omfatta lämpligheten av de tilltänkta serveringslokalerna och den personliga lämpligheten hos den som skulle förestå serveringen.

APU ansåg att det inte borde finnas bestämmelser, som reglerade antalet restauranger i förhållande till antalet invånare på orten. Kommunerna hade som framgått ovan tidigare haft möjlighet att genom det s.k. oktrojssystemet och vetot maximera antalet restauranger i kommunen eller att förbjuda etablering av en restaurang till en viss del av kommunen. Rent principiellt kvarstår denna möjlighet i dag genom det kommunala vetot, men används inte på detta sätt i någon utsträckning. APU föreslog att det s.k. oktrojssystemet skulle avskaffas och tillståndsgivningen ske löpande. Tillståndsgivningen borde enligt APU helt skötas av länsstyrelserna och några andra alternativ övervägdes aldrig.

1.3.2 Det kommunala inflytandet

Det konstaterades i APU att det hade riktats kritik mot det kommunala vetot som rörde kommunernas möjligheter att bestämma över om ett tillstånd skulle beviljas eller ej. Det hade framförts betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt och systemet bidrog till en ojämn utövning av vetorätten i kommunerna. Det ansågs också otillfredställande att en myndighet som själv direkt eller indirekt var engagerad i serveringsrörelser skulle ha ett avgörande inflytande på tillståndsgivningen av serveringstillstånd.

APU fann dock avslutningsvis att skälen mot vetot var av underordnad betydelse. Beträffande den ojämna tillämpningen av vetot framhöll APU att vissa kommuner inte alls eller i begränsad utsträckning utnyttjade vetot för att förhindra nyetableringar. Det kommunala vetots främsta alkoholpolitiska funktion bedömdes just att vara att förhindra överetablering inom restaurangnäringen. Enligt APU var det helt naturligt att kommunerna gavs ett avgörande inflytande över etablering av hotell och restauranger inom det egna området. Dessa frågor hade enligt APU att göra med den service som kommunen kunde ge men de hade också betydelse för den förebyggande ungdomsvården.

1.4 Regeringens proposition (1976/77:108) om ett nytt alkoholpolitiskt program

APU:s betänkande blev under 1975 föremål för en omfattande remissbehandling. Därvid förekom en omfattande kritik mot APU:s förslag. Det fördes också fram en rad nya förslag och synpunkter. Det riktades vidare kritik mot den allmänna inriktningen av den föreslagna alkoholpolitiken.

Mot bakgrund av remissutfallet över APU:s förslag fann den dåvarande chefen för Socialdepartementet det motiverat att få en samlad belysning av de alkoholpolitiska frågorna. Därför tillsattes en särskild beredningsgrupp med uppgift att redovisa ett samlat beslutsunderlag för regeringen avseende de alkoholpolitiska frågorna.

Beredningsgruppen redovisade i januari 1977 sitt uppdrag i ett betänkande (Ds S 1977:1). Beredningsgruppens överväganden och förslag byggde i huvudsak på APU:s ställningstaganden. I syfte att förstärka tillsynen föreslogs dock ytterligare utökning av antalet handläggare.

I regeringens proposition 1976/76:108, som i huvudsak byggde på beredningsgruppens förslag, fastslogs inledningsvis att missbruk av alkohol var vårt lands största sociala problem. Syftet med en alkoholpolitisk reform skulle vara att begränsa alkoholserveringen och reducera alkoholmissbruket och alkoholskadorna. Det bedömdes som nödvändigt med vissa restriktioner i handeln med alkoholdrycker. Särskilda åtgärder för att skydda ungdomen förordades. Det skulle krävas en samordning av flera insatser, såsom information, prissättning och övervakning.

Departementschefen konstaterade (s. 45 ff) att beredningsgruppens förslag innebar att serveringen inte skulle kringgärdas med detaljbestämmelser, men att detta inte skulle få innebära att olämplig och skadlig försäljning av alkoholdrycker skulle tillåtas. Vidare anförde departementschefen att tillsynen framledes skulle få en mer offensiv inriktning och förordade att antalet handläggartjänster vid länsstyrelserna utökades till 45. Särskild uppmärksamhet skulle enligt departementschefens mening ägnas åt rörelser som besöktes av ungdomar. Tillsynsmyndigheten skulle i framtiden särskilt ägna sin uppmärksamhet åt serveringsrörelser som kunde vålla olägenheter i nykterhetshänseende.

I remissyttrandena över APU:s förslag hade det riktats

stark kritik mot den s.k. behovsprövningen. Man pekade på svårigheter att göra en objektivt riktig behovsprövning, utan att man därvid förhindrade etableringen av nya restauranger, vilka bättre än de befintliga restaurangerna skulle kunna tillgodose alkohol- och konsumentpolitiska intressen. Departementschefen föreslog dock att förslaget om behovsprövning skulle genomföras och att den i första hand skulle ske genom kommunens försorg.

Departementschefen anförde också att den kommunala bestämmanderätten rörande serveringsfrågor hade en gammal och stark tradition. I likhet med beredningsgruppen föreslog departementschefen att det kommunala vetot skulle bibehållas i oförändrat skick i fråga om nyetableringar men avskaffas vad gällde detaljföreskrifter.

2 Gällande bestämmelser

2.1 Inledning

Lagen (1977:293) om handel med drycker antogs av riksdagen under år 1977 liksom grunderna för den övriga alkoholpolitiken. Målsättningen för alkoholpolitiken på restaurangområdet skulle vara att eftersträva ordning, nykterhet och trevnad. Övervakningen av serveringsställena skulle främst inriktas mot att undvika olägenheter i nykterhetshänseende. I princip skulle servering av alkoholdrycker endast förekomma på egentliga restauranger, vars primära uppgift var att servera lagad mat. I denna del skärptes bestämmelserna.

All servering av alkoholdrycker är i princip reglerad. Undantag gäller för servering i militär mäss ombord på örlogsfartyg. Tillståndet för servering av alkoholdrycker är knutet till en viss lokal eller annat avgränsat utrymme. Tillstånd för servering kan avse hela året runt, del av ett år eller enstaka tillfälle. Tillstånden för servering gäller till allmänheten eller slutna sällskap.

I samband med tillståndsgivningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet och serveringsställets ändamålsenlighet. Det är kommunen som i första hand gör behovsprövningen, vars syfte i första hand är att förhindra överetablering.

Tillstånd till servering prövas av den länsstyrelse där serveringsstället är beläget. När det är fråga om nya permanenta serveringstillstånd eller utökade sådana rättigheter, skall länsstyrelsen inhämta yttrande från kommunfullmäktige och polismyndigheten på den ort där serveringsstället är beläget. Kommunen kan helt eller delvis avstyrka ansökan om serveringstillstånd. Detta blir då bindande för länsstyrelsen.

Socialstyrelsen utövar den centrala tillsynen över LHD och var fram till halvårsskiftet 1990 besvärsmyndighet i LHD-ärenden. (Se avsnitt 2.5)

Det är länsstyrelsen som har huvudansvaret för den regionala och lokala tillsynen tillsammans med polismyndigheter och socialnämnder. Det är också länsstyrelsen som tillståndsmyndighet som har huvudansvaret och befogenhet att besluta om återkallelser av gällande tillstånd enligt LHD och andra administrativa ingripanden.

I LHD regleras all försäljning av alkoholdrycker således även parti- och detaljhandel med öl klass II, servering av öl klass II samt trafikservering. Tillståndsprövande myndighet är även i dessa fall också länsstyrelsen.

Vid en framtida eventuell kommunalisering av tillståndsgivningen är det inte endast provningen av serveringstillstånden enligt LHD som kan komma i fråga för att överföras till kommunerna, utan även de andra tillståndsgrupperna. Det har dock upplysningsvis och genom en rapport från RRV kallad Servering av alkoholdrycker 1984 och genom utredningens enkät (se avsnitt 6.11) framkommit att arbetet med tillståndsgivningen avseende restauranger är den dominerande arbetsbördan hos länsstyrelserna när det gäller LHD. Arbetet med provningen av olika serveringstillstånd är den volymmässigt största arbetsbördan och inrymmer också de mest svårbedömda ärendena. Den Alkoholpolitiska kommissionen (dir. 1991:124, se avsnitt 3.5) utreder möjligheterna till förenklingar och avregleringar när det gäller de olika tillståndsgrupperna i LHD.

Tillstånd till servering får bara ges om det kan antas att serveringen av lagad mat kommer att utgöra en betydande del av rörelsen, dvs. endast regelrätta restauranger kan komma i fråga. Om det är fråga om öl klass II är kraven lägre.

Det finns enligt bestämmelserna i LHD i huvudsak tre led i tillståndsgivningen. Dessa avser behovsprövningen, lämplighetsprovningen och restauranglokalernas ändamålsenlighet.

2.2 Behovsprövningen

Behovsprövningen i dess nuvarande form infördes i lagen i samband med 1977 års alkoholpolitiska beslut. Den innebär att den tillståndsprövande myndigheten skall beakta behovet av den aktuella restaurangrörelsen. I varje ärende skall tillgången på restauranger i området beaktas. Syftet med behovsprövningen har varit att förhindra en överetablering av restau-

ranger i ett område. Det riktades redan från början mycket kritik mot behovsprövningen och det anfördes bl.a. att det kan vara svårt att göra en objektiv bedömning av behovet. Vidare har det anförts att denna regel kan verka konkurrensbegränsande och förhindra utvecklingen av branschen. I Alkoholhandelsutredningen SOU 1985:15 (se avsnitt 3.2) föreslogs också att behovsprövningen skulle utmönstras ur lagstiftningen.

Ansvar för behovsprövningen faller i första hand på kommunen. I praktiken har det visat sig att kommunen är den enda instans som kunnat pröva behovet av en restaurang. Vid en framtida eventuell kommunal tillståndsgivningen aktualiseras frågan om utformningen av dessa regler.

Det ligger dock inte inom ramen för LHD/LVM-utredningens uppdrag att lägga fram förslag i denna del. Den Alkoholpolitiska kommissionen skall däremot enligt sina direktiv särskilt uppmärksamma reglerna för tillstånd till servering av alkoholdrycker. Kommissionen skall således även överväga frågor om ändring av bestämmelserna för tillståndsgivningen. (Se avsnitt 3.5)

2.3 Lämplighetsprövningen

I regeringens proposition 1985/86:126 om lag om näringsförbud m.m. föreslogs en skärpning av lämplighetsprövningen i LHD:s § 40. Syftet med lagändringen var att skärpa lämplighetsprövningen inom restaurangnäringen i samband med tillståndsgivningen. I betänkandet Näringstillstånd SOU 1984:8 från kommissionen mot ekonomisk brottslighet hade denna fråga tidigare utretts.

Den skärpta lämplighetsprövningen innebar i korthet att sådan brottslighet och misskötsamhet som över huvud taget kunde tänkas påverka lämpligheten att bedriva näringsverksamhet skulle betaktas vid tillståndsgivningen. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1986. (SFS 1986:440).

Lämplighetsprövningen omfattar i princip två delar. Den ena avser kunskaper i alkohollagstiftningen och den andra delen den personliga vandeln.

När det gäller den första delen kan konstateras att tillämpningen av lagen inte är enhetlig i landet. Vid en del länsstyrelser krävs två års branschvana och/eller restaurangkola. An-

dra fäster större avseende vid formella kunskaper i alkohollagstiftningen.

Prövningen av den personliga vandeln omfattar också i princip två delar. Den ena avser ekonomisk skötsamhet och den andra eventuell tidigare brottslig belastning.

När det gäller uppgifter om tidigare ekonomisk skötsamhet är kravet att sökanden och tillståndsinnehavaren skall ha fullgjort sina skyldigheter mot det allmänna. Kronofogdemyndigheten och skattemyndigheten är skyldiga att lämna ut sådana uppgifter, som länsstyrelsen behöver för sin prövning. (69 § LHD). Detta bryter den sekretess som annars kan gälla för sådana uppgifter (14 kap 1 § sekretesslagen).

När det gäller tidigare brottslighet skall polismyndigheteten lämna ut sådana uppgifter till länsstyrelsen enligt bestämmelserna i 3 § lagen (1965:94) om polisregister.

2.4 Tillsyn och administrativa ingripanden

Enligt den nuvarande ordningen har såväl länsstyrelse som socialnämnd och polis ansvar för tillsynen över lagens efterlevnad. Endast länsstyrelsen kan vidta administrativa ingripanden mot en tillståndsinnehavare.

När det gäller bestämmelserna i 64 § LHD som reglerar de administrativa ingripandena, så skärptes dessa redan 1982. I regeringens proposition 1981/82:143 som låg till grund för lagändringen, påpekades att ekonomisk misskötsamhet kan föranleda åtgärd även om själva serveringen sköts i enlighet med lagstiftningen. Departementschefen anförde (s. 87) att misskötsamheten måste vara betydande för att tillståndet skulle kunna återkallas. För att ingripande skall kunna ske krävs inte att misskötsamheten är brottslig eller att den är uppsåtlig. Om tillståndsinnehavaren på ett betydande sätt åsidosätter ekonomiska förpliktelser mot samhället genom vårdslöshet kan det utgöra grund för ingripande. Lagändringen trädde i kraft 1982. (SFS 1982:289)

2.5 Besvärprövningen

Enligt den tidigare lydelsen av 68 § LHD skulle talan mot länsstyrelsens beslut föras hos Socialstyrelsen. Detta avsåg såväl besvär över länsstyrelsens beslut i olika tillståndsfrågor

som beslut om olika administrativa ingripanden.

I propositionen 1989/90:113 anförde (s. 4) departementschefen bl.a. att det låg i linje med vad som tidigare förordats (regeringens proposition 1988/89:130 om socialstyrelsens framtida roll, uppgifter och inriktning) att befria Socialstyrelsen från att pröva överklaganden av beslut enligt LHD. Departementschefen hänvisade i sina fortsatta överväganden till Alkoholhandelsutredningen.

Denna hade som tidigare nämnts haft i uppdrag att göra en översyn av reglerna i alkohollagstiftningen, och hade bl.a. föreslagit att länsstyrelsebeslut skulle kunna överklagas till kammarrätterna i stället för till Socialstyrelsen. I utredningen anfördes att det i princip var mindre lämpligt att samma myndighet svarade för tillsyns- och rådgivningsuppgifter och på samma område också prövade besvärssärenden. Utredningen ansåg att en domstolsprövning skulle ha klara fördelar för den enskilde näringsidkaren ur rättssäkerhetssynpunkt.

När det gällde möjligheten att överklaga kammarrättens beslut fanns det enligt departementschefen inga skäl att frånga vad som i övrigt gäller för kammarrättsärenden. Det borde alltså finnas möjlighet att efter prövningstillstånd få ett ärende prövat av regeringsrätten. Ändringen i LHD beträffande besvärssordningen trädde i kraft den 1 juli 1990. (SFS 1990:490).

I 68 § LHD föreskrivs nu endast att länsstyrelsens beslut enligt lagen överklagas hos kammarrätten. I lagen anges inte vem som har rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår. Bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen är ett uttryck för en fast förvaltningsrättslig praxis som innebär att det inte föreligger någon allmän rätt att överklaga ett förvaltningsbeslut. Om kretsen av personer som får överklaga ett förvaltningsbeslut skall omfatta fler än dem, vars rättsställning berörs, måste detta särskilt framgå av den aktuella författningen eller dess förarbeten.

När det gäller LHD fanns dock en tidigare praxis att ett bifall av länsstyrelsen i ett tillståndsärende kunde överklagas av var och en som hade intresse av saken, men också av kommunmedlem, ideella organisationer och kommunala myndigheter. Den hade utbildats före tillkomsten av 1971 års förvaltningslag men bibehållits även därefter. Denna praxis

redovisades utan närmare kommentarer vid överföringen av besvärsprovningen från Socialstyrelsen till kammaräternas (se prop. 1989/90:113).

I några domar av Regeringsrätten (RÅ 1992 ref 13 I–III) har domstolen konstaterat att LHD inte innehåller några föreskrifter om att enskilda kommunmedlemmars intressen skall beaktas vid tillståndsgivningen. I förordningen (1977:305) om handel med drycker finns inte heller några bestämmelser som skulle kunna utgöra grund för en besvärsmått för enskilda utöver vad som följer av 22 § förvaltningslagen. Därmed har Regeringsrätten fastslagit att det numera gäller allmänna regler i fråga om besvärsmått enligt LHD.

Det kommunala vetot enligt LHD kan endast överklagas genom kommunalbesvär. Besvär kan anföras av kommunmedlem. Beslutet kan endast angripas på vissa i lag bestämda grunder. Besvärsprovningen avser beslutets laglighet och inte dess lämplighet. Besvärsmyndigheten kan undanröja det kommunala beslutet om det är behäftat med brister, men den kan inte sätta ett annat beslut i stället.

Länstyrelsens beslut i tillståndsärenden och om återkallelser av tillstånd enligt LHD går att överklaga genom förvaltningsbesvär till kammarrätten och efter provningstillstånd till Regeringsrätten. Till skillnad från kommunalbesvär innebär denna överprovning att beslutet kan omprövas i dess helhet även i vad avser lämpligheten. Om ett avslagsbeslut grundats på ett kommunalt veto är dock domstolen, liksom länstyrelsen, bunden härav och kan således inte gå in och pröva om kommunen haft godtagbara skäl för sitt veto.

2.6 Rätten till domstolsprovning m.m.

Sverige är sedan år 1952 bundet av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vanligtvis kallad europakonventionen. En av bestämmelserna i konventionen – artikel sex – gäller den enskildes rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade inför en inhemsk domstol.

Det finns två särskilda organ som har till uppgift att övervaka konventionen, nämligen den Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Då Sverige anslöt sig till konventionen uttalades att bestämmelserna i artikel sex om rättegångsgarantierna täcktes av rättegångsbalken (prop. 1951:165 s. 12). Då förutsattes att uttrycket "civila rättigheter och skyldigheter" syftade på sådant som brukade räknas till civilrätten.

På senare år har dock den Europeiska domstolen i stor utsträckning funnit att även tillämpningen av vissa regler i förvaltningsrätten som gäller förhållandet mellan enskilda människor och det allmänna berör de civila rättigheter och skyldigheter som omfattas av konventionen. Till sådana beslut som grundar rätt till domstolsprövning kan alltså räknas t.ex. vissa tvångsåtgärder samt inskränkningar i personlig frihet, rätten att idka näring m.m.

För att motsvara de krav som ställs i artikel sex i europakonventionen ändrades således enligt vad som framgick ovan besvärsordningen (prop. 1989/90:113) i LHD den 1 juli 1990, så att sådana mål numera går till förvaltningsdomstol i stället för till Socialstyrelsen (se avsnitt 2.5). Dessutom utvidgades år 1988 möjligheterna generellt till domstolsprövning i Sverige, då lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut trädde i kraft. Enligt denna lag har enskild part i princip rätt till domstolsprövning bl.a. av sådana avgöranden i förvaltningsärenden som rör ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. I motiven till den nya lagen anges också att man områdesvis bör pröva i vilken utsträckning det är ändamålsenligt att låta domstolsprövning ersätta den överprövning som i dag sker i administrativ ordning.

Lagen om rättsprövning ger möjlighet att få till stånd en prövning av Regeringsrätten av huruvida ett avgörande strider mot någon rättsregel. Om Regeringsrätten finner att något beslut strider mot någon rättsregel, skall den upphäva beslutet och vid behov återförvisa ärendet till den myndighet som meddelat beslutet.

Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna avgjorde 1989 ett mål mot Sverige som berörde LHD (målet Tre Traktörer AB mot Sverige). Domstolen fann att en återkallelse av ett serveringstillstånd enligt LHD angick tillståndshavarens civila rättigheter. Därav följde att frågan om återkallelse enligt artikel sex i europakonventionen måste kunna prövas av domstol. En närliggande slutsats med utgångspunkt från detta

beslut är att även beslut i tillståndsärenden bör kunna sakprövas av domstol.

EG-domstolen i Luxemburg har i princip anslutit sig till den syn som domstolen för mänskliga rättigheter gett uttryck för när det gäller enskildas rätt till domstolsprövning av beslut som angår deras personliga rättigheter och skyldigheter. För LHD viktiga faktorer är även EG:s principer om etableringsfrihet och förbud mot diskriminering.

2.7 Europakonventionen om kommunal självstyrelse

Sverige ratificerade i augusti 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Konventionen är ett resultat av samarbetet i Europarådet på det kommunala området och ett led i strävandena att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa. Konventionen bygger på ett decentraliserat beslutsfattande som en nödvändig grund för demokratin. Ytterligare en utgångspunkt är den kommunala självstyrelsens betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i de offentliga angelägenheterna.

I konventionen fastslås vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. De områden som berörs är bl.a. den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, den administrativa strukturen, statlig tillsyn, ekonomiska resurser m.m.

I konventionens artikel sex redovisas den kommunala självstyrelsens omfattning. Där framgår bl.a. att de befogenheter som ges kommunerna skall normalt vara fullständiga och oinskränkta. De får inte urholkas eller begränsas av någon annan, central eller regional, myndighet om inte annat föreskrivs i lag.

Om kommunerna ges befogenheter av central eller regional myndighet skall kommunerna i den mån det är möjligt, ges handlingsfrihet att anpassa utövandet av dessa befogenheter till lokala förhållanden.

2.8 Avgifter

Sedan den 1 juli 1992 skall länsstyrelserna ta ut avgifter för tillståndsgivningen enligt LHD. Avgifternas storlek varierar

mellan 150 kr och 3 200 kr. (Se SFS 1992:273). Länsstyrelsen i Stockholm (i praktiken statsverket) har under perioden 1 juli 1992 till och med den 31 oktober 1992 erhållit 740 550 kr i avgifter i samband med tillståndsprövning enligt LHD. För samtliga länsstyrelser i landet kan den sammanlagda avgiftssumman uppskattas till 9 miljoner kronor med nuvarande lagstiftning och med ett oförändrat antal ärenden. Avgifterna kan emellertid inte disponeras av länsstyrelserna utan de levereras in till statskassan.

Kommunernas möjligheter att ta ut avgifter för kommunala tjänster och i samband med myndighetsutövning grundar sig på självkostnadsprincipen. Den är inte reglerad i lag men har länge upprätthållits i rättspraxis.

Utgångspunkten är att en kommun inte får bestämma sina avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen en vinst. Det gäller även i fråga om en sådan myndighetsutövning som regleras i LHD. En rätt för kommunen att ta ut sådan avgift vid en kommunal tillståndsprövning förutsätter dock särskilt lagstöd. En avgiftsrätt kan konstrueras antingen så att den täcker enbart själva tillståndsprövningen eller så att den också täcker viss kostnad för tillsynen. Det senare är dock en avgift som kommunen redan nu har och där ingen avgiftsrätt förekommer.

Inom specialreglerade områden finns särskilda författningsregler om kommunala avgifter såsom avgiftstak. Här avses exempelvis bygglovavgifter, gatukostnadsavgifter, avgifter för vatten och avlopp samt renhållningsavgifter.

Enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel äger socialnämnden rätt att ta ut avgift för tillståndsprövning, något som beslutas av kommunfullmäktige. Avgifterna för tillstånd och provning av nya eller ändrade tillstånd varierar mellan landets olika kommuner. Det finns exempel på kommuner som inte tar ut någon avgift alls för tillstånd. Stockholms stad å andra sidan kan ta ut ända upp till 9 500 kr för ett tillstånd som avser 10 spel eller mer. Själva provningsavgiften har bestämts till 550 kr per ansökningstillfälle.

Under år 1991 var antalet LHD-ärenden av olika slag vid länsstyrelserna ca 16 000 (se avsnitt 4.2), varav den allra största delen avsåg någon typ av nytt tillstånd eller förändring av gällande tillstånd. Om det antas att ett genomsnittligt till-

ståndsärende betingar en avgift om 1 000 kr, så skulle kommunerna vid en kommunal tillståndsprövning med avgiftsrätt, kunna erhålla intäkter motsvarande 16 miljoner kronor enbart för tillståndsgivningen. Denna summa skulle räcka till minst 50 nya årsarbetskrafter.

3 Tidigare reformförslag m.m.

3.1 RRV:s rapport år 1984

I RRV:s rapport år 1984 Servering av alkoholdrycker gjordes en översiktlig kartläggning av reglerna för servering av alkoholdrycker.

I rapporten konstaterades att det inte fanns något som tydde på att alkoholserveringen utgjorde något stort alkoholpolitiskt problem. Det konstaterades vidare att regelsystemet var krångligt och att den därmed sammanhängande administratjonen var omfattande. RRV förespråkade en översyn av regelsystemet i sin helhet men redovisade också några förslag till åtgärder, som skulle kunna genomföras i det korta perspektivet och dessa förslag berörde främst samordningen mellan länsstyrelsernas och kommunernas handläggning av LHD-ärenden.

3.1.1 Tillståndsgivningen och det kommunala inflytandet

RRV kritiserade i sin rapport behovsprövningen, vars syfte är att förhindra överetablering av restauranger, vilket kan vålla alkoholpolitiska olägenheter. Det konstaterades att behovsprövningen tidigare hade ifrågasatts, då den kunde verka konserverande på branschen och därmed förhindra etableringen av serveringsställen som bättre tillgodosåg konsumenternas intressen och de alkoholpolitiska strävandena. Man hänvisade därvid till NO:s yttrande (Dnr 291/83). Ett alternativ till behovsprövningen redovisades, och det innebar att tillståndsgivningen i stället skulle avse huruvida det förelåg risk för alkoholpolitiska olägenheter i samband med en etablering av en alkoholservering. Allmänt förordade RRV en omorientering från detaljreglering och prövning till tillsyn. Därvid skulle också bestämmelserna om återkallelser av gällande

tillstånd skärpas.

RRV var i sin rapport kritisk till uppdelningen av tillståndsgivningen mellan länsstyrelse och kommun. RRV konstaterade att det mot bakgrund av regelsystemets komplexitet inte var lämpligt att överföra tillståndsgivningen helt och hållet till kommunerna. Risken bedömdes som alltför stor för en olikartad tillämpning av reglerna. Om regelsystemet däremot förenklades skulle en annan ansvarsfördelning kunna övervägas. I RRV:s promemoria övervägdes därför en uppdelning av tillståndsgivningen mellan länsstyrelse och kommun. Eftersom kommunerna har ansvaret för att förebygga och motverka missbruk var det naturligt enligt utredningen att kommunerna också skulle ges huvudansvaret för frågor rörande serveringen. Dessa ärenden skulle då på ett bättre sätt än dittills sättas in i sitt sociala och politiska sammanhang. Lämplighetsprövningen skulle däremot ligga kvar vid länsstyrelserna bl.a. med hänsyn till samarbetet med skattemyndigheterna och tillgången till sekretessbelagda uppgifter.

Som ett alternativ till den nu skisserade förslaget och vid ett oförändrat regelsystem föreslog RRV dessutom att länsstyrelser och större kommuner kunde träffa överenskommelser om en rimlig ansvarsfördelning i LHD-ärenden, så att dubbelarbete skulle kunna undvikas. Ett annat alternativ var enligt RRV att ge länsstyrelsen rätt att formellt delegera vissa delar av tillståndsgivningen (egentligen viss utredningsverksamhet) och tillsynen till kommunerna.

3.1.2 Tillsyn och administrativa ingripanden

I RRV:s rapport gjordes den bedömningen att om tillståndsgivningen skulle överflyttas till kommunerna borde också besluten om återkallelser m.m. flyttas dit. Om alkoholpolitiska olägenheter skulle uppstå eller om verksamheten inte skulle drivas enligt givna bestämmelser, skulle det bli kommunen som beslutade om administrativa ingripanden. Tillsynsverksamheten skulle därvid infogas i den fältverksamhet som bedrivs inom socialtjänsten.

3.1.3 Avgifter

I rapporten ansåg RRV att avgifterna för tillståndsgivningen borde höjas. Om kommunerna skulle ges ansvaret för tillståndsgivningen borde kommunerna kunna ta ut avgifter enligt den s.k. självkostnadsprincipen. Därvid hänvisade RRV till lagen om anordnande av visst automatspel (SFS 1982:636) där prövningen görs av socialnämnden. RRV hänvisade till att vissa kommuner kunde ta ut avgifter på upp till 10 000 kr för ett speltillstånd. Avslutningsvis konstaterade RRV i denna del att det sannolikt skulle bli stora skillnader mellan kommunerna avseende avgifternas storlek.

3.1.4 Övriga tillståndsfrågor

När det gällde servering och detaljhandel med öl klass II ansåg RRV att dessa regler kunde förenklas eller avskaffas. Ur alkoholpolitisk synpunkt torde enligt RRV dessa tillstånd ha en mindre betydelse och tillståndsprövningen och tillsynen bedömdes som begränsad i dessa sammanhang. Även tillfälliga tillstånd för slutna sällskap borde enligt RRV kunna ifrågasättas.

3.2 1984 års alkoholhandelsutredning

Under den första hälften av 1980-talet redovisades i olika sammanhang behovet av förändringar i alkohollagstiftningen. RRV genomförde sin översyn av lagen år 1984. En rad förändringar hade också efterlysts i olika riksdagsmotioner. Riksdagen uttalade vid flera tillfällen att de restriktioner som fanns på alkoholområdet skulle begränsas till sådana som allmänheten uppfattade som meningsfulla.

I direktiven (S 1984:30) till Alkoholhandelsutredningen som tillsattes 1984 framgår att, det fanns skäl att se över vissa regler i lagstiftningen på alkoholområdet. Översynsarbetet skulle främst avse frågor om servering och annan handel med alkoholdrycker. Syftet med förändringarna skulle vara att åstadkomma förenklingar och rationaliseringar i det alkoholpolitiska regelsystemet för att bl.a. åstadkomma en minskad byråkrati.

Alkoholhandelsutredningen redovisade i sitt betänkande *Handel med alkoholdrycker* (SOU 1985:15) flera reformförslag.

3.2.1 Tillståndsmyndighet

Utredningen ansåg att länsstyrelserna fortsättningsvis skulle svara för tillståndsgivningen enligt LHD. Servering av de starkare alkoholdryckerna spritdrycker, vin och starköl borde vara underkastad tillståndsplikt. Utredningen avvisade en överflyttning av tillståndsgivningen till kommunerna. Motiven var i första hand praktiska problem såsom ökade kostnader samt risk för en alltför stor oenhetlighet i tillämpningen av lagen. Utredningen konstaterade dock att det var angeläget att kommunerna alltjämt skulle ha ett stort inflytande över dessa frågor, särskilt mot bakgrund av kommunernas allmänna ansvar för nykterhetsvårdsarbetet och missbrukarvården (SoL § 11). Mot denna bakgrund föreslog Alkoholhandelsutredningen att länsstyrelsen alltid i princip borde vara skyldig att höra kommun och polismyndighet vid tillståndsprövning av nyetablerade serveringsrörelser eller utökade serveringsrättigheter. Denna skyldighet för länsstyrelsen föreslogs också omfatta överförande av serveringstillstånd till ny innehavare.

3.2.2 Det kommunala vetot

Alkoholhandelsutredningen föreslog att det kommunala inflytandet inte skulle komma till uttryck genom ett veto. Det kommunala vetot stred enligt utredningen mot de allmänna strävanden att åstadkomma en större enhetlighet när det gällde samhällsservice kommunerna emellan. Vidare anförde utredningen att vetorätten var otillfredställande från rättssäkerhetssynpunkt, då sökanden i sådana ärenden inte har möjlighet att få sin sak prövad i högre instans samtidigt som kommunen inte behöver motivera ett avstyrkande.

3.2.3 Behovsprövningen

Utredningen konstaterade att det hade riktats kritik mot behovsprövningen. Genom denna kan nya restauranger stängas ute, som kanske bättre än de befintliga tillgodoser såväl alko-

holpolitiska- som konsumentpolitiska intressen. Utredningen konstaterade att stora svårigheter förelåg att fastställa efter vilka grunder behovet skulle bedömas, vilket hade medfört en olikartad bedömning ute i kommunerna. Ibland hade exempelvis alkoholpolitiska synpunkter underordnats lokala näringspolitiska krav på sysselsättning. Utredningen ansåg att kritiken mot behovsprövningen var så pass stark att denna borde avskaffas och ansåg att de problem som skulle kunna uppstå som en följd av en omfattande nyetablering av restauranger fick mötas med en skärpt tillsynsverksamhet och ett effektivt utnyttjande av möjligheterna till återkallelser av gällande tillstånd.

3.2.4 Övriga tillståndsfrågor

Alkoholhandelsutredningen föreslog att tillståndsgivningen för samtliga försäljningsformer avseende öl klass II skulle slopas. Förslaget omfattade såväl servering av öl klass II som detalj- och partihandel med öl klass II. Motiven till dessa förslag var bl.a. att det inte var alkoholpolitiskt motiverat att bibehålla dessa restriktioner. Det var också sällsynt att länsstyrelserna avslag en begäran om ölförsäljning eller ölservering. Ett avskaffande av regleringen kring ölhanteringen skulle också medföra en minskad byråkrati och samtidigt skapa utrymme för andra viktiga uppgifter vid länsstyrelserna, framför allt tillsynsverksamheten.

Serveringen av alkoholdrycker på flyg, båtar och tåg i inrikes trafik regleras särskilt i LHD och kallas trafikservering. Endast i undantagsfall beviljas enligt nuvarande lag serveringstillstånd för spritdrycker i trafikverksamhet. Tillståndsmyndighet är den länsstyrelse där trafikbolaget har sitt säte. Alkoholhandelsutredningen föreslog att särregleringen avseende trafikserveringen skulle avskaffas.

3.2.5 Tillsyn och administrativa ingripanden

Alkoholhandelsutredningen konstaterade att det var viktigt att tillståndsgivningen följdes upp med en effektiv tillsyn. Allmänt förordade utredningen att kommunerna och deras olika organ tog en mera aktiv del i tillsynen. Polismyndighetens arbete i tillsynsarbetet betonades också. Särskilt näm-

des tillsynsåtgärder för att motverka alkoholmissbruk bland ungdomar.

I Alkoholhandelsutredningen övervägdes också ändringar i när det gällde reglerna för återkallelser m.m. Det diskuterades om sådana beslut skulle överflyttas till länsrätterna. Motiven för en sådan ordning var att återkallelse av serveringstillstånd utgör en åtgärd av mycket ingripande natur för den enskilde näringsidkaren. Alkoholhandelsutredningen ansåg dock i denna del att den sammanlagda tidsåtgången skulle öka avsevärt i ett åtgärdsärende, om sådana beslut skulle överföras till länsrätterna. På detta sätt skulle möjligheterna att snabbt nå rättelse avsevärt minska. Länsstyrelsen hade också enligt utredningen en sådan kompetens och organisation, som erfordrades för alla typer av administrativa ingripanden utan att några rättssäkerhetskrav skulle riskeras att åsidosättas.

Alkoholhandelsutredningen diskuterade också ett ökat kommunalt inflytande över besluten om återkallelser m.m. Enligt utredningen fanns det ett samband mellan det tillsynsarbete som bedrevs i kommunerna och de administrativa ingripandena och mot denna bakgrund borde också kommunala organ ha ett inflytande över sådana beslut. Alkoholhandelsutredningen ansåg att de större kommunerna skulle kunna handlägga ärenden om återkallelser m.m. på ett tillfredställande sätt, medan däremot de mindre kommunerna knappast skulle kunna klara denna ärendetyp. Även om Alkoholhandelsutredningen ansåg det viktigt att kommunerna tog ett större ansvar för tillsynsarbetet ansåg utredningen att huvudansvaret för tillsynsverksamheten och de administrativa ingripandena borde ligga kvar hos länsstyrelserna. Alkoholhandelsutredningen gjorde den bedömningen att länsstyrelserna då utförde en stor del av tillsynsverksamheten i de mindre kommunerna och att det mot denna bakgrund inte skulle kunna komma i fråga att frånta länsstyrelserna beslutanderätten när det gällde återkallelser m.m. Däremot borde kommunernas synpunkter tillmätas stor betydelse i sådana ärenden. I många fall bedömdes det vara motiverat att inhämta yttranden från socialnämnderna i ärenden som rör återkallelser m.m. innan länsstyrelsen fattade beslut. Utredningen ansåg avslutningsvis i denna del att kommunen skulle kunna göra en formell framställan om ett administrativt ingripande hos länsstyrelsen. Om en sådan fram-

ställan inte skulle vinna länsstyrelsens bifall, borde länsstyrelsens beslut kunna överklagas i högre instans.

3.2.6 Resurser och avgifter

Utredningen ansåg att dess förslag inte skulle medföra behov av några ytterligare resurser för LHD-ärenden vid länsstyrelserna. I stället borde en del av förslagen leda till att resurser vid länsstyrelserna skulle frigöras och att det därmed skulle bli möjligt att ägna mer tid åt tillsynsverksamheten.

Alkoholhandelsutredningen hänvisade också till den dåvarande stämpelskatteutredningen som övervägde ett kostnadsrelaterat avgiftssystem för tillståndsgivningen. De avgiftshöjningar som Alkoholhandelsutredningen förordade skulle reducera kostnaderna för handläggning av LHD-ärenden vid länsstyrelserna.

3.3 Statskontorets förslag år 1990

I samband med genomförandet av en ny regional förvaltning fick Statskontoret i uppdrag år 1990 att se över de befintliga resurserna vid länsstyrelserna samt deras dåvarande arbetsuppgifter.

I den tidigare omnämnda promemorian Länsstyrelsens sociala funktion – resursbehov framfördes möjligheten att överföra tillståndsgivningen enligt LHD till kommunerna. Däremot förordade Statskontoret att ansvaret för tillsynen och de administrativa ingripandena skulle ligga kvar hos länsstyrelserna. Förslaget skulle enligt Statskontoret medföra att resurser hos länsstyrelserna skulle frigöras för egeninitierad tillsyn och för samarbete med kommunerna i deras tillsynsverksamhet. Genom förslaget skulle kommunerna ges ett helhetsansvar för alkoholpolitiken i kommunerna. Vid en kommunal tillståndsgivning skulle besvärsordningen bli länsrätt och kammarrätt och länsstyrelserna skulle ges rätt att överklaga ett kommunalt tillståndsbeslut till kammarrätten.

3.4 Regeringens proposition 1990/91:175 Om vissa folkhälsofrågor

I regeringens folkhälsoproposition och avsnittet om den svenska alkoholpolitiken behandlades även vissa frågor med anknytning till LHD. Regeringen gjorde bl.a. den bedömningen (s. 118) att tillsynsinsatserna borde kunna intensifieras. En effektivare tillsyn skulle förväntas leda till ett ökat antal åtgärdsärenden och en självsanering av branschen. Åtgärderna borde i första hand inriktas mot restauranger där olägenheter i fråga om ordning och nykterhet förekommer, men även mot sådana restauranger som har en utpräglad ungdomsverksamhet. När det gällde ökade resurser för tillsynsverksamheten hos länsstyrelserna hänvisades till ett nytt avgiftssystem avseende ansöknings- och expeditonsavgifter (prop. 1989/90:138, FiU 38, rskr. 289).

I regeringens proposition 1990/91:175 behandlades också frågan om att överföra tillståndsgivningen enligt LHD från länsstyrelserna till kommunerna. Enligt regeringen (s. 122) fanns det flera skäl som talade för en sådan ordning. En överflyttning av tillståndsgivningen ligger också i linje med nya länsstyrelsens funktion och uppgifter. En kommunalisering av tillståndsgivningen enligt LHD skulle också frigöra resurser för den viktiga tillsynsverksamheten vid länsstyrelserna. (Se kapitel 5 om Länsstyrelsernas handläggning av LHD-ärenden m.m.)

En kommunal tillståndsgivning enligt LHD skulle också stämma väl överens med de drogforebyggande uppgifterna som kommunerna har enligt socialtjänstlagen (1980:620). Enligt propositionen har kommunerna redan i dag vana, kompetens och resurser för denna typ av utredningar. Avslutningsvis ansåg regeringen i denna del att mycket talade för att tillståndsgivningen enligt LHD skulle föras över till kommunerna. Det fanns dock flera frågor som behövde belysas ytterligare, bl.a. om en kommunalisering av tillståndsgivningen skulle medföra en alltför stor oenhetlighet i praxis. En annan fråga avsåg vilken besvärsordning som skulle gälla vid en överföring av tillståndsgivningen till kommunerna.

3.5 Alkoholpolitiska kommissionen

Vid ett regeringssammanträde 1991-12-19 beslutades att tillsätta en parlamentarisk kommission för att utvärdera den hittillsvarande alkoholpolitiken och lägga fram förslag för framtiden bl.a. i ett EG-perspektiv (dir. 1991:124). Kommissionen skall enligt direktiven även kartlägga alkoholmissbrukets familjesociala konsekvenser och göra en översyn av vården av alkoholmissbrukare. I direktiven anges vidare att sådana regler som inte längre fyller någon alkoholpolitisk betydelse bör kunna utmönstras. Samtidigt bör lagstiftningen förenklas och förtydligas. I detta sammanhang skall särskilt reglerna i LHD uppmärksammas.

3.6 Socialdepartementets promemoria år 1993 om starkölsförsäljningen till restauranger

I regeringens proposition 1991/92:170 om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), Bilaga 4, konstateras att vissa ändringar i den svenska alkohollagstiftningen kan behöva genomföras som en anpassning till EG:s regelsystem.

Det har framkommit att det föreligger en formell olikhet avseende restaurangernas inköp av svenskt respektive utländskt starköl. Det har därför ansetts som motiverat att försäljningen av starköl till restaurangerna skall ske på ett icke diskriminerande sätt. I EES-propositionen förutskickades att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag i denna del av den svenska alkohollagstiftningen. En promemoria kallad Starkölsförsäljningen till restauranger (1993-02-08) har utarbetats inom Socialdepartementet. I promemorian redovisas två alternativa förslag. Det ena innebär att utländska tillverkare av starköl ges rätt att föra in starköl till landet och bedriva partihandel med starköl. Den som har serveringstillstånd för starköl ges rätt att importera starköl till den egna restaurangverksamheten. Det andra alternativet i promemorian innebär att ett särskilt tillståndssystem för partihandel med starköl införs. Det nya tillståndssystemet skall omfatta såväl svenska som utländska tillverkare av starköl. De tillverkare som efter ansökan finnes lämpliga att bedriva sådan verksamhet ges också rätt att föra in starköl i landet. Länsstyrelserna skall enligt förslaget svara för till-

ståndsgivningen och tillsynen. Promemorian remissbehandlas för närvarande.

3.7 Uttalanden i riksdagen m.m.

Frågor som berör LHD har behandlats i riksdagen vid flera tillfällen. I socialutskottets yttrande 1988/89:SoU3y gjorde utskottet bl.a. följande överväganden:

För att förebygga och avhjälpa missförhållanden i samband med servering av alkoholdrycker krävs en övervakning från samhällets sida som är både smidig och verkningsfull. Tillståndsprövningen och tillsynen måste ges de resurser som behövs för att fullfölja samhällets alkoholpolitik.

I samband med riksdagsbehandlingen av regeringens proposition 1990/91:175 Om vissa folkhälsofrågor anförde utskottet i ett betänkande 1990/91:SoU23 att utskottet delade regeringens uppfattning att det fanns flera skäl som talade för att överföra tillståndsgivningen enligt LHD till kommunerna. Utskottet såg därför positivt på regeringens avsikt att utreda frågan.

I samband med behandlingen av budgetpropositionen 1991/92 och ett antal motioner om alkoholpolitiken gjorde socialutskottet följande bedömning i betänkandet 1991/92:SoU15:

Ett stort antal motioner gäller formerna för tillståndsgivningen enligt LHD. Det är utskottets uppfattning att servering av alkoholdrycker är en verksamhet som måste vara underkastad viss reglering och att serveringstillstånd inte kan ges generellt till den som så önskar utan en närmare prövning i skilda hänseenden. Som utskottet tidigare har anfört finns det emellertid skäl som talar för att tillståndsgivningen enligt LHD överförs till kommunerna.

4 Statistik avseende LHD

4.1 Konsumtionsutvecklingen

Det finns två huvudsakliga distributionskanaler av alkoholdrycker till konsumenter i Sverige. Den första utgörs av den försäljning som sker via detaljhandeln, dvs. landets systembolagsbutiker samt genom den livsmedelshandel som har tillstånd att sälja öl klass II.

Den andra äger rum genom servering. Om man vill få en någorlunda tillförlitlig bild av den totala alkoholkonsumtionen måste uppgifterna om Systembolagets försäljning och restaurangernas servering kompletteras med uppgifter om den s.k. turistspriten och hemtillverkningen av öl, vin och spritdrycker. Även smugglingen av alkoholdrycker måste beaktas. Slutligen måste uppgifterna i denna del kompletteras med information om försäljning av öl klass II. I denna redovisning är intresset i första hand knutet till serveringen av alkoholdrycker och dess andel av den totala försäljningen.

I en promemoria (1992-12-11) till Alkoholpolitiska kommissionen preliminärt kallad Serveringsförsäljningen 1970-91 har fil.kand. Tomas Kolk redovisat den totala försäljningen såväl avseende detaljhandel som servering. Redovisningen avser 1 000-tal liter under perioden 1970-91.

Tabell 1 Totala försäljningen 1970-91, 1 000-tal liter

År	Spritdrycker	Vin	Starköl	S:a 100 % alkohol
1970	53 702	47 557	20 128	28 501
1991	37 178	105 994	164 684	36 218

Från CAN:s rapport år 1992 erhålles uppgifter om försäljningen (detaljhandel och servering) per capita för olika dryckesslag under samma period. Redovisningen avser antal liter per invånare som är 15 år eller därutöver och är omräknad till 100 % alkohol. Summan inkluderar också försäljningen av öl klass IIB (t.o.m. år 1976) och öl klass II.

Tabell 2 Försäljningen per capita 1970–91, liter 100 % alkohol

År	Spritdrycker	Vin	Starköl	S:a
1970	3,34	1,05	0,27	7,16
1991	2,06	1,84	1,17	6,28

Den registrerade försäljningen per capita har således reducerats under perioden 1970–1991 med 14 procent. Den steg dock i mitten av 80-talet för att sedan sjunka igen. Uppgifterna om försäljningen ger dock inte mycket information om hur konsumtionen ser ut på individnivå och hos olika grupper i samhället.

I den ovan nämnda promemorian Serveringsförsäljningen 1970–91 redovisas också utvecklingen av försäljningen genom detaljhandeln respektive genom servering av alkoholdrycker mätt i antalet liter under perioden 1970–91.

Tabell 3 Försäljningen av alkoholdrycker till servering i 1 000-tal liter, 1970–91

År	Spritdr.	Vin	Starköl	S:a 100 % alkohol
1970	2 326	3 428	10 444	1 886
1991	1 360	6 661	60 115	4 583

I nästa tabell redovisas den försäljning som ägt rum genom Systembolaget direkt till konsumenterna.

Tabell 4 Försäljningen av alkoholdrycker av detaljhandelsbolaget i 1000-tal liter, 1970–91

År	Spritdr.	Vin	Starköl	S:a 100 % alkohol
1970	50 702	47 557	20 128	26 615
1991	35 818	99 333	104 569	31 635

Den serverade andelen av den totala mängden försålda alkoholdrycker har nära nog fördubblats under perioden enligt nedanstående tabell.

Tabell 5 Andelen serverade alkoholdrycker i procent av den totala försäljningen, 1970–91

År	Spritdr.	Vin	Starköl	S:a 100 % alkohol	S:a volym i liter
1970	4,4	6,7	34,2	6,6	28 501
1991	3,7	6,3	36,5	12,7	36 212

Mer än en tredjedel av allt starköl som säljs i landet serveras på restaurang. När det gäller spritdrycker har den serverade andelen reducerats påtagligt. Även när det gäller vin har den serverade andelen minskat. Omräknat i 100 % alkohol utgör den serverade andelen alkoholdrycker av den totala försäljningen numera nästan 13 procent.

4.2 Antalet tillstånd m.m.

I promemorian Serveringsförsäljningen 1970–91 redovisas också utvecklingen av antalet serveringstillstånd m.m. Under perioden 1970–1991 har antalet serveringstillstånd för starköl eller starkare drycker än starköl ökat med drygt 230 procent.

Tabell 6 Antalet tillstånd 1970–91

År	Spritdrycker, vin o. starköl	Vin o. starköl	Starköl	S:a
1970	1 303	888	113	2 344
1991	5 607	1 721	82	7 757

Den största ökningen har ägt rum i Stockholms, Norrbottens och Kalmar län. Det största antalet serveringstillstånd per capita återfinns på Gotland och i Jämtlands län. De lägsta antalet serveringstillstånd per capita återfinns i Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län.

Socialstyrelsen samlar regelbundet in uppgifter om antalet tillstånd och antalet ärenden enligt LHD. Vissa av dessa uppgifter framgår ur rapporten Alkoholstatistik som normalt publiceras varje år. Uppgifter om antalet serveringstillstånd för öl klass II och antalet partihandelstillstånd för öl klass II har inhämtats genom den enkät (se kapitel 6) som utredningen genomförde tillsammans med Alkoholpolitiska kommissionen och som berörde förhållandena vid landet länsstyrelser samt ett urval på 88 kommuner.

Tabell 7 Antalet tillstånd 1989–91

	1989	1990	1991
Serveringstillstånd för åtminstone starköl	6 587	7 041	7 563
Trafikstillstånd	151	179	194
Detaljhandel med öl klass II	12 792	12 639	12 985
Servering öl klass II	—	—	5 489
Partihandel öl klass II			315

Uppgifterna avseende servering av öl klass II samt partihandel med öl klass II har endast gått att få för 1991 genom utredningens enkät (se kapitel 6). När det gäller tillstånden för trafikservering kan det påpekas att nära 65 procent av dessa tillstånd är utfärdade av länsstyrelsen i Stockholm.

I utredningens enkät som sändes ut till länsstyrelserna hösten 1992 inhämtades också uppgifter om antalet ärenden under år 1991.

Tabell 8 Antalet ärenden 1991

Servering året runt eller årligen viss tidsperiod, återkallelse av tillstånd, tillsyn	8 497
Tillfällig servering	5 758
Detalj- och partihandel med öl klass II	1 368
Övriga ärenden	430
Summa	16 053

Enligt RRV:s promemoria från år 1984 uppgick antalet ärenden 1981 till 14.400. Ökningen av antalet ärenden under perioden 1981–1991 utgjorde ca 11 procent.

Det skall framhållas att systemet för beräkning av antalet ärenden har ändrats under åren och det har heller inte tillämpats på ett enhetligt sätt vid länsstyrelserna. Ett nytt system för diarieföring av LHD-ärenden vid länsstyrelserna infördes emellertid den 1 juli 1989 men genomfördes inte helt och hållet förrän den 1 juli 1991. Därmed har förutsättningarna ökat för säkrare uppgifter om ärendeutvecklingen.

4.3 Administrativa ingripanden

Antalet åtgärdsärenden under perioden 1989–91 var enligt uppgifter från Socialstyrelsen följande:

Tabell 9 Antalet åtgärder 1970–91

År	1989	1990	1991
Åtgärder enligt 64 §, (återkallelse)	23	28	27
Åtgärder enligt 64 §, (varning eller föreskrift)	76	72	94
Åtgärder enligt 65 § (alkoholfria drycker)	—	—	—
Åtgärder enligt 66 § (förbud mot försäljning i visst fall)	10	9	10
Summa:	109	109	131

Uppgifterna är inte fullständiga då uppgifter från flera länsstyrelser inte rapporterats in till Socialstyrelsen.

5 Länsstyrelsernas handläggning av LHD-ärenden m.m.

5.1 Länsstyrelsernas nya roll

I regeringens proposition 1988/89:154 om en ny statlig regional förvaltning utformades grunderna för den nya samordnade länsförvaltningen. Reformen genomfördes den 1 juli 1991 och den innebär att länsstyrelsen utifrån ett samlat regionalt perspektiv skall följa upp den nationella politiken inom ett stort antal verksamhetsområden i länet. Myndigheten skall bl.a. svara för uppföljning och utvärdering av hur de nationella målen nås. I propositionen om den nya länsstyrelsen uttalade (s. 15) föredraganden sig om möjligheten att föra bort ärenden från länsstyrelsen.

Länsförvaltningsreformen följdes upp i 1992 års budgetproposition och i Civildepartementets avsnitt konstaterades (s. 27) att länsstyrelsernas uppgift i framtiden skall vara att som en opartisk instans följa upp att statsmakternas intentioner på det sociala området efterlevs. I Socialdepartementets avsnitt i samma budgetproposition anfördes (s. 195) om länsstyrelserna att "det framstår som angeläget att en större del av arbetet inriktas mot en mer generell tillsyn och uppföljning". Denna förändrade verksamhetsinriktning bör rimligen få konsekvenser för länsstyrelsernas handläggning av LHD-ärenden i framtiden.

5.2 Länsstyrelsernas sociala funktioner, Ds 1989:9

I Civildepartementets rapport Länsstyrelsernas sociala funktioner Ds 1989:9 berördes bl.a. handläggningen av LHD-ärenden vid länsstyrelserna.

Som ett led i arbetet för en samordnad länsförvaltning tillkallade civilministern år 1986 en särskild sakkunnig för att ut-

reda den sociala funktionens uppgifter och arbetssätt. Utredningen hade bl.a. till uppgift att bedöma inriktningen av länsstyrelsernas verksamhet och arbetssätt, organisation och resurser.

I betänkandet (Ds 1989:9) framgår att antalet alkoholhandläggare vid länsstyrelserna 1980 var 45 och att antalet assistenter var 15. I den enkät som utredningen genomförde år 1987 hade antalet handläggare reducerats till knappt 35. Det sammanlagda antalet administrativ personal var 50 personer vid de sociala funktionerna. Vid de flesta länsstyrelser var alkoholhandläggarna en integrerad del av den sociala funktionen. Vid länsstyrelsen i Stockholm fanns en särskild alkoholdetalj och vid länsstyrelsen för Göteborgs och Bohus län bildade alkoholhandläggarna en egen funktion inom den allmänna enheten.

I rapporten konstateras (s. 52) beträffande resurserna att:

För att råda bot på den uppenbara obalansen mellan uppgifter och resurser krävs att antingen uppgifter förs bort från enheten (som dock får behålla sina resurser) eller resursförstärkning.

Enligt socialtjänstreformens intentioner ingår alkohollagstiftningen som en del i den sociala lagstiftningen. Mot denna bakgrund är det naturligt att alkoholärendena handläggs tillsammans med övriga sociala frågor vid länsstyrelserna. Länsstyrelsernas uppgift i alkoholärenden var enligt rapporten bl.a. att tillse att de alkoholpolitiska mål och riktlinjer som riksdagen fastställt efterlevs. Alkoholhandläggarna skall också svara för lämplighetsprövningen.

Utredningen ansåg (s. 59) avslutningvis att den centrala uppgiften för länsstyrelsen i framtiden bör vara en tillsyn präglad av "utveckling, stimulans och uppföljning". Vad gällde alkoholfrågorna ansåg utredningen att länsstyrelsen i framtiden borde få en annan roll. Länsstyrelsen borde i första hand svara för den regionala tillsynen. Regelsystemet i LHD borde också förenklas samtidigt som det kommunala vetot ersätts med en kommunal beslutanderätt.

För att få balans mellan uppgifter och resurser vid länsstyrelserna föreslog utredningen bl.a. dessa förändringar i LHD.

5.3 Statskontorets promemoria år 1990, Länsstyrelsens sociala funktion – resursbehov

I den tidigare nämnda promemorian från år 1990 av Statskontoret (se avsnitt 1.1) framgår att om inte vissa arbetsuppgifter, bland dem LHD-ärenden, förs bort från länsstyrelserna måste resurstillskott i framtiden bli nödvändiga. Resurstillskottet bedömdes i rapporten utgöra ca 30 procent av de sammanlagda resurserna vid en genomsnittlig social enhet.

I promemorian hänvisades (s. 8) till regeringens proposition 1988/89:130 om Socialstyrelsens nya roll. Den regionala tillsynen i framtiden bör främst inriktas på en allmän bedömning av om verksamheten innehållsmässigt svarar mot de krav och intentioner som fastslagits av regering och riksdag, samt en bevakning av att kommunens egentillsyn fungerar.

Resurserna för LHD-ärenden beräknades år 1990 enligt uppgifter från Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) i promemorian till 35 alkoholhandläggare. Resurserna för LHD-ärenden fördelade sig på tillståndsärenden med 82 procent och på tillsynsärenden med 18 procent. Det konstaterades att de sociala perspektiven var sparsamma vid tillståndsgivningen samt att tillsynen inte hanns med.

Mot bakgrund av den obalans som rådde mellan tillståndsgivning och tillsyn pekade Statskontoret på möjligheten att överföra tillståndsgivningen enligt LHD till kommunerna.

5.4 Socialstyrelsens yttrande år 1990 över Statskontorets promemoria

I Socialstyrelsens yttrande (Dnr 200-6679/90) över Statskontorets promemoria framgick att myndigheten med vissa förbehåll tillstyrkte Statskontorets promemoria om en kommunal tillståndsgivning. Socialstyrelsen ansåg dock att det kommunala vetot borde bibehållas även vid en kommunal tillståndsgivning. Utan ett kommunalt veto skulle det finnas en risk för att kommersiella intressen fick ett större inflytande över tillståndsgivningen än för närvarande. På vissa orter skulle detta kunna leda till en överetablering.

Socialstyrelsen anförde vidare att resurserna för tillsynsverksamheten vid länsstyrelserna var starkt eftersatta. Detta gällde såväl den direkta tillsynen över lagens efterlevnad

som den allmänna tillsynen av effekterna av tillståndsgivningen. Detta förhållande hade tidigare påpekats i en rapport till Socialdepartementet (SoS rapport 1991:13) "Åtgärder för att minska alkoholen i ungdomsgrupperna". I rapporten konstaterades (s. 50) att länsstyrelsernas minskade resurser för LHD-ärenden "haft allvarliga konsekvenser för deras möjlighet att effektivt fungera som tillstånds- och tillsynsmyndighet".

Enligt Socialstyrelsens yttrande är det viktigt vid en kommunal tillståndsgivning att länsstyrelsen även fortsättningsvis kan återkalla tillstånd samt har möjlighet att överklaga kommunens beslut om tillstånd.

5.5 Länsstyrelserna och socialtjänsten, Ds 1992:67

I det ovan nämnda betänkandet Ds 1992:67 från en gemensam arbetsgrupp vid Civil- och Socialdepartementet kallad Länsstyrelserna och socialtjänsten konstaterades att ett utvecklingsarbete påbörjats vid länsstyrelserna mot bakgrund av länsförvaltningsreformen. Arbetsuppgifterna skall inriktas mot ökad uppföljning, utvärdering samt utveckling av metoder och kompetens. För att skapa ett tillräckligt utrymme för de nya utvecklingsinsatserna anfördes i betänkandet att vissa ärendegrupper skulle avlastas länsstyrelserna. Bland dessa ärendegrupper nämndes LHD-ärenden. Syftet med det nya arbetssättet är att underlätta en decentralisering av uppgifter från den centrala nivån till läns- och kommunnivå. Ett annat syfte är att stärka statens möjligheter att bedriva ett effektivt uppföljnings- och utvärderingsarbete i länen.

6 Utredningens enkät

6.1 Inledning

I november 1992 skickades en enkät ut till samtliga länsstyrelser och till ett urval på 90 av landets 286 kommuner. Enkäten hade utarbetats i samarbete mellan Alkoholpolitiska kommissionen och LHD/LVM-utredningen. Svenska Kommunförbundet bistod utredningen med att ta fram urvalet kommuner. Två kommuner har inte besvarat enkäten. Vid länsstyrelserna är det tjänstemännen (oftast alkoholhandläggarna) som besvarat enkäten. I kommunerna har det ibland förekommit att socialnämndens politiker medverkat vid utarbetandet av svaren, men mestadels är det tjänstemän inom socialtjänsten som besvarat frågorna.

Enkätens syfte var att tjäna som underlag för en redovisning av fakta och åsikter i frågor som berör LHD. Enkäten bestod av ett resurs- och statistikblock samt ett åsiktsblock.

6.2 Länsstyrelsernas resurser

I enkäten ställdes frågor om hur många tjänster för LHD-ärenden det fanns vid respektive länsstyrelse hösten 1992. Samtliga länsstyrelser besvarade frågan. Det fanns vid enkät-tillfället 46 tjänster, varav 35 handläggartjänster för LHD-ärenden vid länsstyrelserna. Antalet årsarbetskrafter uppskattades till 49, varav 36 utgjorde handläggartjänster.

När det gällde fördelningen av resurser för tillsyn respektive tillståndsgivning redovisade länsstyrelserna att 81 procent av resurserna användes för tillståndsgivning och resten för tillsynsverksamheten. I Statskontorets promemoria från år 1990 framkom enligt vad som redovisats ovan att 82 procent av resurserna användes för tillståndsgivning och resten för tillsynsverksamheten. Vid en eventuell framtida kommunalisering av tillståndsgivningen motsvarar den arbetsmängd som

skall överföras till kommunerna av ca 80 procent av de befintliga resurserna vid länsstyrelserna eller ca 39 årsarbetskrafter.

6.3 Kommunernas resurser

Kommunernas handläggning av LHD-ärenden omfattar i första hand utarbetandet av tjänsteutlåtanden och remissvar till länsstyrelserna. Tillsammans med länsstyrelserna och polisen skall också kommunerna svara tillsynen över lagens efterlevnad.

Följande resurser fanns enligt enkätsvaren i de kommuner (88) som besvarat enkäten:

	88 kommuner	hela landet, skattning efter uppräknig
Antal tjänster:	18,5	42,4
Varav heltidstjänster:	9,3	20,1
Årsarbetskrafter:	21,3	44,9
Behov av nya resurser:	30,9	65,6

Den totala arbetsinsatsen bedömdes motsvara 21,3 årsarbetskrafter i urvalet på 88 kommuner. Om en uppräknig för hela landet görs, där skattningen har en osäkerhet på 10 procent (95 % konfidensnivå), blir antalet årsarbetskrafter för hela landet 44,9. En årsarbetskraft ansågs vara 1 750 arbetstimmar, som motsvarar de beräkningsgrunder som Svenska Kommunförbundet tillämpar.

Kommunerna tillfrågades om resursbehovet vid en eventuell kommunalisering av tillståndsgivningen enligt LHD. Totalt bedömde kommunerna (88 kommuner) att man skulle behöva ytterligare 30,9 årsarbetskrafter vid en kommunalisering av tillståndsgivningen enligt LHD. Efter uppräknig för hela landet blev resultatet 65,6 årsarbetskrafter.

Enligt utredningens skattning disponerar samtliga kommuner i dag således totalt 44,9 årsarbetskrafter för LHD-ärenden. Vid en kommunalisering antas det behövas ytterligare 65,6 årsarbetskrafter, eller totalt för LHD-ärenden 110,5 årsarbetskrafter. Inom ramen för dessa drygt 110 årsarbetskrafter skulle kommunerna då således sköta inte bara tillståndsgiv-

ningen utan även en väsentlig del av tillsynen över restaurangerna och övrig alkoholförsäljning inom kommunen.

I dag utförs arbetet med handläggningen av LHD-ärenden vid såväl länsstyrelser som kommuner enligt uppgifterna i enkäten och de genomförda skattningarna av totalt (länsstyrelserna 49 och kommunerna 44,9) 93,9 årsarbetskrafter.

Ett problem med frågan till kommunerna om behovet av nya resurser är att de som besvarat frågan från kommunerna kanske inte känt till den totala omfattningen av LHD-ärenden. Mot denna bakgrund kan det vara svårt för dem att bedöma vilka resurser och vilken kompetens som skulle behövas för handläggning av LHD-ärenden vid en kommunal tillståndsprövning. Av drygt 16 000 ärenden vid länsstyrelserna var det endast drygt 2 000 som remitterades till kommunerna. Exempel på ärenden enligt LHD som inte behöver remitteras till kommunerna är: Partihandelstillstånd för öl klass II, detaljhandelstillstånd för öl klass II, tillstånd för trafikservering, ägarskiftet och tillfälliga tillstånd till allmänheten och slutna sällskap.

Finns den erforderliga kompetensen för LHD-ärenden i kommunerna? Den frågan ställdes till kommunerna. Knappt hälften (34 kommuner) i urvalet ansåg att den erforderliga kompetensen fanns i kommunen. Av svaren att döma tycks det vara de mindre kommunerna som skulle få de största problemen med kompetensfrågorna vid en kommunalisering. De som besvarat enkäten för kommunernas räkning kommer från socialtjänstens verksamhetsområde. De kan därför ha underskattat andra resurser för LHD-ärenden som finns i kommunen. Inom andra verksamhetsgrenar i den kommunala förvaltningen finns oftast juridisk och ekonomisk expertis, som skulle kunna användas i LHD-ärenden.

6.4 Remisser till kommunerna

Under år 1991 remitterades 2 208 ärenden (enligt länsstyrelsernas uppgifter i enkäten) till kommunerna för deras ställningstagande beträffande ansökan om serveringstillstånd. Av dessa 2 208 ärenden avstyrkte kommunerna med sitt veto 330 ansökningar eller i 16 procent av samtliga ärenden.

6.5 Tillståndsprövande myndighet

6.5.1 Restauranger

En stor majoritet av de tillfrågade i urvalet på 88 kommuner och 7 av 24 länsstyrelser ansåg att tillståndsgivningen avseende serveringstillstånd för restauranger borde kommunaliseras. Motiven angavs vara att kommunerna har en bättre lokalkännedom, närhet till beslutsfattare och att serveringen är en naturlig del av kommunens alkoholpolitiska program. Kommunens inflytande över tillståndsgivningen måste dock säkerställas även om det kommunala vetot skulle försvinna. Argumenten mot en kommunalisering redovisades i första hand från länsstyrelserna. Där har man framhållit att tillståndsgivningen kan skötas mer enhetligt än om kommunerna skulle ha ansvaret. Kommunerna saknar också enligt länsstyrelserna den juridiska och ekonomiska kompetensen för handläggning av LHD-ärenden.

6.5.2 Detalj- och partihandel med öl klass II

När det gällde tillståndsgivningen avseende detaljhandel med öl klass II förelåg en majoritet bland de som besvarat frågan urvalet för en kommunal tillståndsgivning. Det fanns också en större grupp som förordade att tillståndsgivningen i denna del helt skulle slopas.

När det gällde tillståndsgivningen för partihandel med öl klass II förordade en majoritet att den skall ligga vid länsstyrelserna. Kommunernas inställning var här mer försiktig, eftersom de inte vanligtvis kommer i kontakt med denna typ av ärenden.

6.5.3 Trafikservering

Beträffande tillståndsprövningen för trafikservering ansåg en majoritet av kommunerna i urvalet som besvarat frågan och länsstyrelser att tillståndsgivningen borde ligga kvar vid länsstyrelserna. Motiven var att denna tillståndstyp ofta berör hela regioner och mot denna bakgrund bör en central eller regional myndighet svara för tillståndsprövningen.

6.6 Behovsprövningen

En klar majoritet av de tillfrågade kommunerna i urvalet som besvarat frågan önskade behålla behovsprövningen. Om det kommunala vetot skulle försvinna blir behovsprövningen det enda kvarvarande instrumentet för att påverka antalet serveringsställen.

6.7 Det kommunala vetot

En klar majoritet av länsstyrelserna och en kraftig majoritet av kommunerna i vårt urval ville behålla det kommunala vetot ifall tillståndsgivningen ligger kvar hos länsstyrelserna. På detta sätt kan det kommunala inflytandet säkerställas.

För en knapp majoritet av de kommuner som besvarat frågan är det viktigare att ta över tillståndsgivningen jämfört med att behålla det kommunala vetot. De större kommunerna är mer benägna att ta över tillståndsgivningen jämfört med de mindre. Motiven att behålla vetot var i första hand att det är ett starkare alkoholpolitiskt instrument jämfört med ett tillståndsbeslut som går att överklaga.

6.8 De olika tillståndsgrupperna i LHD

Flertalet av de som besvarat frågan ansåg att tillståndsprövningen avseende servering av öl klass II borde slopas. Eventuellt kan ett bifallsbeslut kombineras med ett godkännande från miljöförvaltningen när det gäller lokalernas ändamålsenlighet ur livsmedelshygienisk synpunkt. En majoritet förordade också att tillståndsplikten för detaljhandel med öl klass II borde slopas eller omfattas av miljöförvaltningens godkännande enligt livsmedelslagstiftningen.

6.9 Tillsynsmyndighet

I de flesta enkätsvaren förslogs att kommunerna skulle ges ett större ansvar för tillsynsverksamheten, än vad som är fallet enligt den nu gällande ordningen. Motiven för detta ställningstagande angavs vara kommunernas stora lokalkännedom. Samtliga länsstyrelser ansåg dock att deras egen myndighet även fortsättningsvis skulle ha huvudansvaret för till-

synsverksamheten. De som besvarat frågan för kommunernas räkning ansåg däremot att tillsynsverksamheten passade bäst inom ramen för den uppsökande verksamhet, som bedrivs inom socialtjänsten och enligt socialtjänstlagen.

6.10 Administrativa ingripanden och besvär-ordningen

I Alkoholhandelsutredningen diskuterades möjligheten att överföra besluten om återkallelser m.m. till länsrätterna. Detta förslag tillbakavisades dock av effektivitetsskäl. Av enkätsvaren att döma ansåg en majoritet att dessa beslut skulle ligga kvar vid tillståndsmyndigheten. En ordning där länsrätten skulle besluta om återkallelser skulle onödigtvis öka byråkratin. Beträffande rättsäkerheten ansåg de som besvarat frågan, att den tillgodoses genom besvärsrätten.

En klar majoritet ansåg att länsrätten bör vara besvärsmyndighet vid en kommunal tillståndsgivning. Bör länsstyrelsen ges besvärsrätt över kommunernas beslut vid en kommunal tillståndsgivning? En stor majoritet av de som besvarat frågan från kommunerna var emot en sådan ordning. Däremot ansåg en majoritet av de som besvarat frågan för länsstyrelsernas del att denna möjlighet borde föreligga.

6.11 Särskilt besvärliga ärenden hos länsstyrelserna

Länsstyrelserna uppmanades att besvara en fråga om vilka ärenden som är särskilt besvärliga att handlägga. Följande typer av ärenden nämndes:

1. Tillfälliga tillstånd till allmänheten

Man uppgav att lagstiftningen på detta område är oklar när det gäller på vilka grunder dessa tillstånd kan beviljas. Praxis varierar också mellan olika länsstyrelser och ärendemängden har ökat väsentligt på senare år samtidigt som tidspressen är stor vid handläggningen.

2. Åtgärdsärenden

Det uppgavs föreligga stora svårigheter att bedöma när sådana ekonomiska oegentligheter föreligger att någon typ av admi-

nistrativt ingripande är motiverat. Det är t.ex. svårt att avgöra skillnaderna mellan ekonomisk brottslighet, ekonomisk misskötsamhet och slarv.

3. Tillfälliga tillstånd till slutna sällskap

Man angav att det är svårt att avgöra när definitionen för ett slutet sällskap är uppfyllt. Lagstiftningen är oklar på detta område.

4. Misstänkta bulvanförhållanden

Dessa ärenden är mycket svårutredda och tar lång tid i anspråk. Ägarbilden kan växla snabbt i företagen.

5. Den personliga lämplighetsprövningen

Det uppgavs att när sökanden utgörs av ett bolag är det svårt att bedöma hur prövningen av de olika delägarna i bolaget skall genomföras.

7 Västeråskonferensen

7.1 Inledning

Den 17–18 november 1992 hade alkoholhandläggarna vid landets länsstyrelser en konferens i Västerås efter en inbjudan från Socialstyrelsen. Samtidigt hade kommunernas samarbetsorgan Storstadsdelegationen också en konferens i Västerås för handläggarna av LHD-ärenden i kommunerna. Storstadsdelegationen är ett samarbetsorgan för de större kommunerna i landet. Till dessa två konferenser, som delvis var gemensam, var företrädare för Alkoholpolitiska kommissionen och LHD/LVM-utredningen inbjudna för att diskutera förändringar i LHD. Ett antal frågor som bl.a. berörde kommunal tillståndsgivning, administrativa ingripanden och tillsynsverksamheten hade i förväg sänts ut till konferensdeltagarna. I det följande avsnittet redovisas några synpunkter som framkom vid konferensen.

7.2 Tillämpningen av LHD i några kommuner

En företrädare för en kommun uppgav att man antagit ett alkoholpolitiskt program, vars syfte är att uppnå en 25 procentig reduktion av alkoholkonsumtionen till år 2000. I socialtjänstens handläggning av serveringsärenden har detta inneburit att man i centrala delar av kommunen avstyrker alla nyansökningar om serveringstillstånd, på grund av den överetablering som råder. Samma kommun har också en restriktiv inställning när det gäller nya tillstånd för uteservering.

Från en annan kommun uppgavs att man blivit mer liberal när det gäller nyansökningar av serveringstillstånd, efter det att man antagit nya riktlinjer för LHD-ärenden i kommunen. I samband med utläggningen av LHD-ärenden till de lokala nämnderna i kommunen har det skett en ytterligare liberalise-

ring av tillståndsgivningen enligt LHD.

Från en tredje kommun uppgavs det att tillståndsgivningen i allmänhet blivit mycket liberal under de senaste åren. Detta har medfört en hög koncentration av restauranger med serveringstillstånd i en stadsdel i kommunen. Det stora antalet restauranger har medfört återkommande störningar för de boende i den stadsdelen, som har vänt sig till socialförvaltningen med sina klagomål. Kommunen har hittills haft svårt att göra någonting åt dessa problem.

7.3 Synpunkter på en kommunal tillståndsgivning

Flera förslag presenterades vid konferensen, som innebar att vetot bör avskaffas i en framtid. I så fall bör en ny tillståndsparagraf formuleras, där kraven ställs mycket högt för att få tillstånd. Det bör klart framgå i en sådan ny lagstiftning att LHD eller motsvarande är en social lag eller en skyddslagstiftning. De intressen som en sådan lag skall tillgodose bör gå före andra intressen, som t.ex. avser näringsfrihet.

Det framhölls också från flera håll att flera ärendegrupper i LHD kan avregleras. Här avsågs i första hand regleringen av öl klass II. Genom andra förändringar i lagstiftningen, som t.ex. när det gäller reglerna för tillfälliga tillstånd, kan arbetsmängden reduceras i framtiden.

7.4 Problem vid en kommunal tillståndsgivning

Många kommuner har egna intressen i hotell- och restaurangnäringen. Frågan är då hur ansökningar om nya serveringstillstånd från konkurrerande restauranger kan komma att handläggas i kommunerna. Det finns således risk för intressekollisioner vid en kommunal tillståndsgivning enligt LHD.

Det framhölls också vid konferensen att kommunerna i många fall har otillräckliga resurser och bristfällig kompetens att handlägga LHD-ärenden. Särskilt de mindre kommunerna kommer att få problem med handläggningen av LHD-ärenden.

Man diskuterade också var i kommunens organisation som besluten enligt LHD skall fattas. Kommunernas organisation är numera väldigt skiftande. Skall beslutsrätten t.ex. ligga hos kommunstyrelsen, socialnämnden eller hos varje kommunaldelsnämnd?

8 Utredningens förslag

8.1 Allmän motivering (LHD)

8.1.1 Inledande anmärkningar

Frågan om att lägga över tillståndsgivningen enligt LHD från länsstyrelserna till kommunerna har i första hand aktualiserats genom de olika översyner som gjorts av länsstyrelsernas arbetssituation. Dessa har visat att länsstyrelserna till följd av alltför stor anhopning av löpande ärenden inte haft utrymme för att fullgöra sin roll som regional tillsyns- och expertmyndighet på det sociala området. Inte heller har länsstyrelserna haft tillräckliga resurser för att utöva en effektiv direkttillsyn över olika tillståndshavare. Det har därför bedömts önskvärt att avlasta länsstyrelserna vissa grupper av ärenden, varibland LHD-ärendena nämnts. Detta skulle dessutom möjliggöra vissa rationaliseringar, eftersom kommunerna redan har visst ansvar för LHD-ärenden, dels genom att avge yttranden över ansökningar om permanenta serveringstillstånd, dels genom den löpande tillsynen av serverings- och andra försäljningsställen. En överflyttning av LHD-ärendena från länsstyrelse till kommun ligger också i linje med allmänna decentraliseringssträvanden – en fråga bör i princip inte handläggas på högre nivå än saken kräver.

Att flytta över ansvaret för alkoholärenden till en ny myndighet kan emellertid inte bara diskuteras utifrån praktiska och ekonomiska synpunkter. Det är t.ex. viktigt att överväga hur kraven på tillräcklig kompetens skall kunna tillgodoses. Ett grundläggande krav är vidare att regelsystemet och beslutsordningen måste utformas på ett sätt som möjliggör en effektiv alkoholpolitik i enlighet med LHD:s syfte. De alkoholpolitiska målsättningarna och begränsningarna bör därvid komma till klart uttryck i de materiella lagbestämmelser som skall tillämpas av beslutsmyndigheter och domstolar.

I det följande görs en genomgång av de olika frågor som

uppkommer vid en eventuell överflyttning av LHD-ärendena från länsstyrelse till kommun. Vissa mera speciella frågor behandlas i anslutning till respektive paragraf i specialmotive-ringen, vartill hänvisas.

8.1.2 Olika typer av tillstånd

En första fråga är om samtliga de tillståndsärenden som i dag handläggs av länsstyrelserna kan behandlas på samma sätt i fråga om möjligheterna att lägga över dem på kommunerna eller om det finns anledning att ha olika regler för olika typer av tillstånd.

Länsstyrelsernas tillståndsgivning omfattar dels tillstånd till detalj- och partihandel med öl klass II, dels olika former av serveringstillstånd, inbegripet s.k. trafikservering. Av den tidigare bakgrundsredovisningen (se avsnitt 6.11) framgår att det främst är de permanenta serveringstillstånden som innebär svårigheter vid handläggningen och som ställer krav på särskild kompetens.

Tillstånd till detaljhandel med öl klass II är sålunda av tämligen okomplicerat slag och synes handläggas mera schablonmässigt. Någon löpande tillsyn från länsstyrelsernas sida förekommer knappast och vore dessutom praktiskt mycket svår att genomföra med hänsyn till det stora antalet detaljhandelsställen. I utredningens enkät ansåg också de flesta svarande att dessa ärenden borde kunna kommunaliseras. En ganska stor grupp ansåg att denna tillståndsprövning helt borde kunna slopas. Utredaren, som erfarit att frågan om att avskaffa den särskilda tillståndsprövningen för detaljhandel med öl klass II övervägs av den Alkoholpolitiska kommissionen, ansluter sig till uppfattningen att dessa ärenden, om ett tillståndskrav behålls, lämpligen bör överflyttas till kommunen. De är inte av det slag att de kräver den särskilda juridiska kompetens som finns på länsstyrelserna. Det är också mera ändamålsenligt att kommunen, som har större lokalkännedom får göra dessa bedömningar. Detsamma gäller i fråga om partihandel med öl klass II.

När det gäller tillstånd till servering av öl klass II kan liknande överväganden göras. Om krav på tillstånd behålls i dessa fall bör beslutanderätten överflyttas från länsstyrelse till kommun.

När det gäller serveringstillstånd i övrigt bör en principiell åtskillnad göras mellan s.k. permanenta tillstånd (37 § första stycket 1 och 2) och tillstånd för enstaka tillfälle eller enstaka tidsperiod (37 § första stycket 3), då svårigheterna här är av helt olika slag. Det är sålunda främst i ärenden om permanent serveringstillstånd som det kan uppkomma t.ex. problem med att bedöma sökandens ekonomiska skötsamhet, rörelsens verkliga karaktär, bulvanförhållanden m.m. Det är också i dessa ärenden som frågor om återkallelse m.m. blir av särskild tyngd (se nedan).

De tillfälliga serveringstillstånden är arbetskrävande för länsstyrelserna, främst genom det ökande antalet men också därför att sökandena ofta är angelägna om ett snabbt beslut inför t.ex. en fest. Det ligger i sakens natur att underlaget för beslut i sådana ärenden är betydligt mera ofullständigt än i ärenden om permanenta tillstånd. Bedömningarna i sig är emellertid sällan av mera komplicerat slag. Utredaren har erfarit att möjligheterna att skärpa reglerna för tillfälliga serveringstillstånd, i syfte att nedbringa antalet sådana ansökningar, diskuteras inom den Alkoholpolitiska kommissionen. Utredaren delar uppfattningen att det är önskvärt att dessa regler stramas upp, vilket också skulle underlätta för kommunerna att ta över dessa frågor. Även med oförändrade regler förefaller det dock inte finnas skäl att behålla denna typ av ärenden på en så förhållandevis hög beslutsnivå som länsstyrelsen.

De ärenden som kan medföra större svårigheter vid en kommunalisering av tillståndsgivningen är således de permanenta serveringstillstånden. I dessa ärenden är emellertid enligt nuvarande regler kommunens yttrande obligatoriskt. Tillstånd får inte ges om kommunen avstyrkt det och inte heller för starkare drycker än kommunen tillstyrkt (61 §). Kommunerna har därigenom fått större insikt i dessa ärenden än i andra ärenden enligt LHD. Kommunerna har visserligen i första hand haft att ta ställning till den s.k. behovsprövningen och har således inte behövt gå in på svårare bedömningar av en sökandes personliga lämplighet. Det är emellertid svårt att se att detta skulle innebära någon avgörande svårighet för kommunerna, med hänsyn till den kompetens som finns på olika håll inom en kommunal förvaltning och som bör kunna samordnas för ställningstaganden i denna typ av ärenden. För-

utom den kunskap om alkohol-, missbruks- och ungdomsfrågor som finns inom socialförvaltningen finns sålunda i de flesta kommuner näringslivssekreterare och andra med kunskaper om företagsekonomi och bokföring.

Det bör därför enligt utredarens mening finnas förutsättningar att lägga över även ärenden om permanent serveringstillstånd på kommunerna. Härigenom kan man också mera direkt utnyttja kommunens bättre kunskap om de faktiska lokala förhållandena och bättre förutsättningar att bedöma sannolika konsekvenser av att en serveringsrörelse startas eller utökas i ett visst område.

En sådan förändring föranleder i så fall också vissa andra ändringar i LHD. Bl.a. bör övervägas att omformulera och strama upp de regler i LHD som anger förutsättningarna för tillstånd så att inte syftet med reglerna förfelas till följd av en allför liberal praxis. Dessa frågor diskuteras vidare nedan. Utredaren anser vidare att det bör tillskapas en möjlighet för kommunen att avtala om att en annan kommun skall fullgöra vissa kommunala uppgifter enligt LHD, främst tillsynsuppgifter och mera komplicerade utredningar. På det sättet blir det möjligt för mindre kommuner med ett begränsat antal ärenden att slippa bygga upp en egen organisation härför och i stället anlita en annan kommun där erfarenheten redan finns. Det är dessutom viktigt att ta tillvara den erfarenhet och kompetens som under lång tid byggts upp hos länsstyrelserna. Utredaren föreslår därför särskilda regler att gälla under en övergångstid innan kommunerna ges det fulla ansvaret för LHD-ärendena. Under övergångstiden bör sålunda länsstyrelserna yttra sig i alla ärenden om permanenta serveringstillstånd och i ärenden om återkallelse m.m. av tillstånd. Länsstyrelserna bör under denna tid även utöva en intensifierad tillsyn så att kommunerna ges erforderligt stöd fram till dess de byggt upp tillräcklig egen erfarenhet på området.

En sista grupp av tillstånd är tillstånd till trafikservering. Dessa berör ofta flera kommuner genom att de avser färdmedel. De kan givetvis också beröra flera län. De är emellertid sällan av juridiskt komplicerat slag. En stor andel avser servering på båtar sommartid. De flesta ärenden handläggs av Länsstyrelsen i Stockholms län. Även om det inte finns riktigt samma starka anknytning till de lokala förhållandena i en kommun som när det gäller andra typer av serveringstillstånd

anser utredaren att skäl saknas att, om andra tillståndsärenden enligt LHD läggs över på kommunerna, behålla denna ärendegrupp hos länsstyrelserna. Några särskilda svårigheter för kommunerna att handlägga dessa ärenden torde inte behöva befaras.

8.1.3 Andra funktioner som åvilar tillståndsmyndigheten

Tillsynen enligt LHD delas mellan Socialstyrelsen, som har den centrala tillsynen, samt länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter. Huvudansvaret åvilar länsstyrelsen. I praktiken sker ofta en samordning mellan länsstyrelsen och kommunen i syfte att undvika onödigt dubbelarbete. Det gäller särskilt inspektionsbesök hos tillståndshavare. Olika andra myndigheter skall enligt särskilda föreskrifter lämna vissa uppgifter till länsstyrelsen, som om anledning därtill förekommer kan ta upp frågan om att återkalla eller inskränka ett lämnat tillstånd.

Om tillståndsgivningen enligt LHD flyttas över till kommunerna måste även ansvaret för tillsyns- och återkallelsefunktionerna övervägas. Det finns ett naturligt samband mellan dessa tre funktioner, vilka vilar på samma förutsättningar och ger varandra inbördes stöd. Tillståndsmyndigheten vet vad som uppgivits i samband med ett tillståndsbeslut och vad som särskilt behöver uppmärksammas vid tillsynen. Vad som framkommer vid tillsynen är viktig information både för bedömningen av nya tillståndsansökningar och för att bedöma om förutsättningarna för ett tidigare lämnat tillstånd brister eller har ändrats. Det är också angeläget att det sker en konsekvent bedömning i samtliga dessa avseenden så att inte tillståndshavare, som följer av tillståndsmyndighetens angivna villkor, riskerar att råka ut för ingripanden från en annan myndighet med en annan uppfattning i samma frågor. Ett extremt exempel på möjliga konsekvenser av en uppdelning av funktionerna är att kommunen först beviljar ett tillstånd som länsstyrelsen sedan omedelbart återkallar på grund av en annan bedömning av vad LHD kräver. En sådan uppgiftsfördelning blir inte tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt och leder dessutom till dubbelarbete hos de berörda myndigheterna. Om en kommun, som lämnat ett tillstånd,

skulle vara tvungen att aktualisera ett nytt ärende hos länsstyrelsen för att få samma tillstånd återkallat, krävs sålunda nya utredningsinsatser hos länsstyrelsen.

Utredaren ser det därför som principiellt viktigt att hålla samman de tre funktionerna tillståndsgivning, löpande tillsyn och återkallelse m.m. av tillstånd hos en och samma ansvariga myndighet. Så är också det nuvarande regelsystemet när länsstyrelsen är tillståndsmyndighet utformat. Det fungerar väl, bortsett från länsstyrelsernas bristande resurser för tillsyn. Om tillståndsgivningen däremot skulle flyttas över på kommunerna skulle ett behållande av länsstyrelsens övriga funktioner i oförändrat skick skapa en orationell och långsam ordning vid återkallelse av tillstånd. För enskilda tillståndshavare skulle det dessutom vara en nackdel att behöva korrespondera med två myndigheter i stället för en, med därav följande risk för olika besked och bedömningar. Det kan även resas principiella invändningar mot att en statlig myndighet ges rätt att ingripa i och upphäva kommunala beslut i enskilda ärenden. Det kan i det sammanhanget erinras om föreskriften i Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse, vilken ratificerats av Sverige, om att i det fall en befogenhet läggs på kommunerna den normalt bör vara fullständig och oinskränkt (se avsnitt 2.7).

En annan sak är att beslut om återkallelse av ett tillstånd kan vara en för en näringsidkare ytterst allvarlig åtgärd och att olika garantier därför måste skapas mot att beslut fattas på otillräcklig eller felaktig grund. Det viktigaste medlet häremot är givetvis rätten till domstolsprövning. En domstol som finner att ett överklagat beslut om återkallelse kan ifrågasättas har dessutom möjlighet att omedelbart inhibera beslutet i avvaktan på sin slutliga prövning av ärendet. Beslut om inhibition brukar kunna meddelas med stor snabbhet. Vidare bör framhållas att förvaltningslagens regler gör det nödvändigt att innan beslut av detta slag fattas sammanställa vad som framkommit i ärendet och bereda den enskilde tillfälle att yttra sig över det. Den enskilde får därigenom möjlighet att bemöta eventuellt felaktiga uppgifter samt att konsultera juridisk sakkunskap. Det bör också framhållas att det inte är nödvändigt att alltid låta denna typ av beslut gå i verkställighet genast. Detta ter sig visserligen naturligt t.ex. om det visat sig att tillståndshavaren serverar alkohol till ungdomar. Men

om återkallelsen grundar sig på mera svårbedömbara uppgifter om t.ex. ekonomisk misskötsamhet o.d. kan det ofta vara motiverat att bestämma att beslutet skall gälla först sedan det vunnit laga kraft, dvs. sedan det fastställts slutligt av domstol eller inte längre kan överklagas. Det får förutsättas att detta tas upp i Socialstyrelsens allmänna råd och i länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.

I sammanhanget erinras om att de föreslagna särskilda övergångsreglerna, varigenom länsstyrelsen alltid skall höras innan kommunen fattar beslut, också omfattar ärenden om återkallelse eller inskränkning av tillstånd. Det blir härigenom möjligt för kommunerna att successivt bygga upp den kompetens som behövs för bl.a. dessa ärenden och att under uppbyggnadstiden utnyttja den kunskap och erfarenhet som finns hos länsstyrelsen.

Som framgått av det ovan anförda har även den löpande tillsynen över lokala tillståndshavare starkt samband med tillståndsgivningen. Dessa båda funktioner kan knappast skiljas åt. Enligt utredarens mening bör därför en överföring av tillståndsgivningen till kommunerna föranleda en ändrad rollfördelning i fråga om tillsynen enligt LHD. Kommunerna bör som tillståndsmyndighet få huvudansvaret för den omedelbara tillsynen, medan länsstyrelsens uppgift mera bör bli att övervaka och stödja kommunernas verksamhet. Detta bör ske både i form av råd och annan vägledning och i form av kontroll av hur en kommun handlägger enskilda ärenden, inbegripet möjlighet att om anledning härtill förekommer inspektera serveringsställen som kommunen lämnat tillstånd till. Några särskilda tvångsbefogenheter för länsstyrelsen gentemot kommunerna är inte mera motiverade på detta område än på t.ex. socialtjänstområdet. Även om länsstyrelsen sålunda inte har direkta maktmedel till sitt förfogande får förutsättas att länsstyrelsen i kraft av sin fackkompetens och bredare kunskap om reglernas syfte och tillämpning har goda möjligheter att påverka en kommunal praxis som inte ligger i linje med LHD. Den rollfördelning mellan länsstyrelse och kommun som nu angivits överensstämmer också med vad som i allmänhet gäller på andra rättsområden och med intentionerna i länsstyrelsereformen.

8.1.4 Regler om överklagande m.m.

Enligt nuvarande regler kan samtliga beslut av länsstyrelsen i ärenden om tillstånd eller återkallelse av tillstånd överklagas till förvaltningsdomstol. I det fall ett beslut om avslag på en ansökan om permanent serveringstillstånd grundas på ett s.k. kommunalt veto föreligger dock lagligt hinder för bifall. Detta binder då både länsstyrelsen och den domstol dit ett sådant beslut överklagas. Domstolsprövningen innebär därför i sådant fall inte en reell sakprövning. Det är självklart att det vid en överföring av tillståndsärendena till kommunerna måste finnas minst lika stora möjligheter till överklagande och domstolsprövning som nu. Frågan är om detta är tillräckligt.

Det kommunala vetot har tillkommit för att tillförsäkra kommunen inflytande över den lokala etableringen av serveringsställen för alkohol. Det finns dock inga regler för hur vetot skall utövas. Inte heller behöver det motiveras, även om detta ofta sker. Teoretiskt sett kan därför ett kommunalt veto beslutas på godtyckliga eller diskriminerande grunder. Någon sakprövning om kommunen haft rimliga skäl för sin ståndpunkt kan emellertid inte komma till stånd. Detta ter sig principiellt otillfredsställande från rättslig synpunkt. Det har blivit en alltmer vedertagen princip i svensk rätt att enskilda skall ha möjlighet att överklaga beslut som rör deras egen rättsställning och att kunna få felaktiga eller ogrundade beslut ändrade. Det är olyckligt att inte detta gäller även enligt LHD. Till dessa nationella synpunkter kan läggas europaperspektivet. Sverige har som tidigare nämnts (avsnitt 2.6) blivit fält av den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna för bristande möjligheter till domstolsprövning i fråga om återkallelse av tillstånd enligt LHD enligt äldre regler. Numera finns möjlighet till fullständig domstolsprövning i återkallelseärendena. Detsamma kan dock, till följd av det kommunala vetot, inte sägas gälla i ärenden om tillstånd till servering enligt 37 § första stycket 1 och 2.

Enligt utredarens mening talar därför starka principiella skäl för att man bör söka andra vägar för att tillförsäkra kommunen inflytande över den lokala alkoholpolitiken än att behålla det kommunala vetot. Detta gäller även om beslutanderätten i tillståndsärenden ligger kvar hos länsstyrelsen, men framträder självfallet med ännu större styrka om det dessutom blir kommunen själv som skall fatta beslut i tillståndsärendena. Ett

regelsystem där enskilda saknar reell möjlighet att angripa ett eventuellt godtyckligt beslut i en för dem viktig ekonomisk fråga kan inte accepteras från rättssäkerhetssynpunkt. Det kommunala vetot bör således avskaffas och ersättas med regler om överklagande av kommunens beslut i vanlig ordning. Kommunens inflytande över den lokala alkoholpolitiken kommer då i stället att komma till uttryck genom dess praxis vid tillståndsgivningen. Skulle man finna att tillståndsbesluten inte bör kommunaliseras bör reglerna om det kommunala vetot i allt fall ses över, t.ex. så att inte kommunens yttrande blir formellt bindande för domstolen utan kan sakprövas med hänsyn till argumentens tyngd.

En följd av en sådan regeländring som nu angetts är att det kommer att ställas betydligt större krav på kommunerna att skaffa tillräckligt underlag för samt motivera sina beslut i varje särskilt ärende. Det gäller inte bara eventuella anmärkningar mot sökanden som person utan också kommunens allmänna synpunkter på den tilltänkta verksamheten, såsom om den ligger i ett område där det bor många missbrukare, om den kan befaras särskilt locka ungdomar eller leda till ordningsproblem osv.

Det är självklart att ett väl underbyggt yttrande från den berörda kommunen måste tillmätas mycket stor betydelse för bedömningen av ett överklagande. Enligt utredarens mening bör detta emellertid komma till tydligare uttryck i lagtexten genom att den s.k. behovsprövningen preciseras. Om tillståndsgivningen kommunaliseras och det kommunala vetot försvinner ur lagtexten blir behovet av en sådan precisering stort, både med hänsyn till att lagen inte skall tillämpas på ett sätt som skiftar alltför mycket från kommun till kommun och till att det bör säkerställas att en domstol som har att pröva ett överklagande också beaktar de alkoholpolitiska skäl som kan tala mot ett bifall till en ansökan. Nuvarande regler ger, särskilt i fråga om behovsprövningen, alltför stort utrymme för subjektiva bedömningar. Om de inte ändras finns därför en risk att praxis i överklagandearenden utvecklas i en allför liberal riktning som skulle motverka det allmänna syftet med LHD. Det är visserligen i första hand en uppgift för den Alkoholpolitiska kommissionen att överväga denna fråga. Utredaren anser sig dock böra framhålla angelägenheten av att en sådan precisering sker i samband med en överföring

av tillståndsgivningen till kommunerna. En uppstramning av reglerna skulle t.ex. kunna åstadkommas genom en klarare uppdelning mellan å ena sidan de faktorer som skall bedömas beträffande sökanden själv och å andra sidan de alkoholpolitiska hänsynen. Om alkoholpolitiska skäl talar emot bifall till en ansökan bör den kunna avslås även om det inte finns några särskilda anmärkningar mot sökanden själv.

En fråga som det också finns anledning att beröra i detta sammanhang är det av bl.a. Statskontoret tidigare framförda förslaget om att vid en kommunal tillståndsgivning länsstyrelsen skulle ges rätt att överklaga kommunala beslut och således ges en självständig talerätt enligt LHD. Utredaren har förståelse för de motiv som ligger bakom detta förslag – önskemål om en enhetlig rättstillämpning och om att ta tillvara den sakkunskap som i dag finns hos länsstyrelserna. En sådan ordning inger emellertid principiell tveksamhet, samtidigt som den förefaller onödigt komplicerad med hänsyn till ärendenas antal och beskaffenhet. Det ter sig sålunda varken logiskt eller lämpligt att överflytta en beslutsfunktion, och därmed ansvaret för att ta till vara allmänna intressen, till kommunerna samtidigt som staten förbehåller sig rätt att uppträda som kommunens motpart för att bevaka samma allmänna intressen. Enligt utredarens mening bör man, om uppgiften anses kunna anförtros kommunerna, inte begränsa deras ansvar genom att länsstyrelsen ges en självständig rätt att initiera omprövning av beslut i enskilda ärenden. En sådan ordning vore otillfredsställande även med hänsyn till den enskilde tillståndshavaren, som hamnar i en process mellan två myndigheter. Till detta kan läggas synpunkten att en sådan ordning knappast ter sig rationell från ekonomiska och praktiska utgångspunkter. Länsstyrelsen skulle, trots att den avlastats själva tillståndsgivningen, behöva följa alla enskilda tillståndsärenden för att kunna bedöma vilka av de beslut som fattas av kommunen som bör överklagas. Utredaren anser därför inte att länsstyrelsen bör ges rätt att överklaga kommunens beslut. Det finns bättre vägar att ta tillvara länsstyrelsernas sakkunskap, främst genom utökad tillsyn över den kommunala verksamheten.

Beträffande andra intressenters rätt att överklaga LHD-beslut kan tilläggas följande. Av allmänna regler om överklagande av förvaltningsbeslut följer att endast den som berörs av ett beslut har rätt att överklaga detta. Någon anledning att återgå

till den i detta avseende avvikande ordning som tidigare tillämpades för LHD-ärenden finns enligt utredarens mening inte. En överklaganderätt för organisationer m.fl. i ett ärende rörande en enskild tillståndshavare ter sig inte sakligt motiverad mot bakgrund av att det åvilar kommunen att bevaka allmänna intressen i dessa ärenden. Det skulle uppstå en egendomlig situation om kommunen å ena sidan och vissa kommunmedlemmar å andra sidan kunde processa om vad de allmänna intressena kräver i ett ärende som rör en enskild. I vilken utsträckning t.ex. grannar kan ha rätt att i eget intresse överklaga ett serveringstillstånd är för närvarande inte klart och får besvaras genom rättspraxis.

Det bör slutligen framhållas att den föreslagna ordningen för överklagande i LHD-ärenden inte innebär en enpartsprocess där endast den enskilde tillståndssökande kan föra talan. Kommunen, som skall bevaka de allmänna intressena, har möjlighet att utveckla grunderna för ett avslagsbeslut och kan, om beslutet skulle ändras i domstol efter överklagande av den enskilde, i sin tur överklaga ändringsbeslutet (jfr Regeringsrättens dom den 9 november 1992 i mål 2888-1992, där domstolen sakprövat en kommuns besvär över ett av länsstyrelsen meddelat tillfälligt serveringstillstånd).

Utredaren anser sammanfattningsvis att det saknas skäl att införa från den normala förvaltningsprocessen avvikande regler om överklagande av beslut enligt LHD.

8.1.5 Resurser och genomförande

Den enkät till länsstyrelsen och vissa kommuner som utredningen gjort bekräftar i stora drag de beräkningar som tidigare gjorts av de resurser som används för LHD-ärenden (närmare uppgifter framgår av avsnitten 6.2 och 6.3 samt den bilagda enkäten). Omkring 80 procent av länsstyrelsernas resurser för LHD används för tillståndsprövning.

Vid en överföring till kommunerna av tillståndsgivningen ersätts det arbete som nu utförs i kommunerna i sådana ärenden med en samlad beredning, innefattande även den s.k. behovsprövning som nu görs i samband med yttrande till länsstyrelsen. Den arbetsmängd som tillkommer i kommunerna blir därför inte lika stor som den avlastning som sker på länsstyrelserna. En sådan förändring bör leda till att ökade

resurser för tillsyn frigörs hos länsstyrelserna. Möjligheterna till rationell handläggning ökar om de tre funktionerna tillstånd, tillsyn och återkallelse hålls samman hos kommunerna. I annat fall fortsätter en del av det dubbelarbete som för närvarande oundvikligen sker genom att ansvaret delas mellan länsstyrelse och kommun. En klar rollfördelning mellan de berörda myndigheterna underlättar ett effektivt utnyttjande av de resurser som avsätts för LHD.

Det är emellertid klart att ett visst resurstillskott behövs i kommunerna för att dessa skall kunna ta ansvaret för alla enskilda ärenden enligt LHD. Vissa uppskattningar har gjorts av de kommuner som besvarat enkäten (se avsnitt 6.3). Dessa uppskattningar förefaller emellertid vara tilltagna i överkant, vilket kan bero på att de som besvarat enkäten dels inte haft någon kännedom om det stora flertalet LHD-ärenden på länsstyrelserna, dels inte beaktat den kompetens som ofta finns inom andra delar av den kommunala förvaltningen. Även en jämförelse med de resurser som för närvarande används av länsstyrelserna visar att de svarande kommunerna överskattat den arbetsmängd som är i fråga. Även med en försiktig bedömning förefaller det rimligt att uppskatta den arbetsmängd som tillkommer efter det att olika rationaliseringsmöjligheter beaktats till en klart lägre siffra än de 49 årsarbetskrafter som för närvarande används av länsstyrelserna.

Den naturliga vägen att täcka de kostnader som tillkommer för kommunerna förefaller vara genom avgifter, vilket redan nu tas ut av länsstyrelserna för tillstånd enligt LHD. Om tillståndsgivningen flyttas över till kommunerna bör dessa ges rätt att ta ut motsvarande avgifter efter grunder som kommunen själv bestämmer. Det kan t.ex. bli fråga om att ta ut olika hög avgift för olika kategorier av tillstånd med hänsyn till hur mycket arbete de kräver för kommunen.

En närliggande fråga är om kommunernas möjlighet att ta ut avgift bör begränsas till själva tillståndsgivningen eller utsträckas till att täcka också kostnader för tillsyn. Mot en sådan avgiftsmöjlighet talar att kommunen redan nu har ett tillsynsansvar enligt LHD utan möjlighet att ta ut avgift för denna tillsyn. Å andra sidan medför en kommunalisering av tillståndsgivningen och därmed sammanhängande funktioner att kommunernas tillsynsverksamhet måste intensifieras så att den garanterar en effektiv löpande tillsyn över tillståndshavarna

och deras verksamheter. För att tillräckliga resurser skall avsättas för tillsynen bör det enligt utredarens mening övervägas att införa en avgiftsmöjlighet också för detta. Det får förutsättas att kommunerna i förekommande fall tar ut sådana avgifter efter ett schablonsystem och inte efter det antal tillsynsbesök som gjorts i ett visst fall e.d. (se vidare specialmotiveringen).

När det gäller genomförandet av den för kommunen tämligen stora förändring som det innebär att ta över tillstånd, all omedelbar tillsyn samt olika former av ingripanden mot försumliga tillståndshavare inställer sig också frågan hur den kunskap och erfarenhet som under lång tid byggts upp hos länsstyrelserna skall kunna utnyttjas. Detta gäller särskilt under den första tiden, medan kommunerna successivt bygger upp erforderlig kompetens för att klara de ibland komplicerade uppgifterna. Utredaren anser mot den bakgrunden att det bör övervägas att inte omedelbart låta de nya reglerna slå igenom fullt ut, utan under en övergångstid låta länsstyrelsen spela en mera aktivt vägledande roll också i enskilda ärenden. Detta kan ske genom övergångsbestämmelser som föreskriver att länsstyrelsen skall höras innan kommunen fattar vissa viktigare eller för den enskilde ingripande beslut. En sådan övergångstid kan sättas till förslagsvis tre år. Under den tiden bör länsstyrelsen även utöva en mer intensifierad tillsyn. Därefter bör det finnas en sådan kompetens tillgänglig i kommunerna – här kan också erinras om den föreslagna möjligheten att uppdra åt annan kommun att svara för vissa uppgifter enligt LHD – att det inte bör finnas betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt att låta kommunerna ta det fulla ansvaret för alla typer av beslut som rör enskilda tillståndsärenden.

Länsstyrelsens tillsynsverksamhet kommer som tidigare framhållits att få en delvis ändrad inriktning om kommunerna får ansvaret för de enskilda ärendena och mera få sin tyngdpunkt i stöd och vägledning till kommunerna, inbegripet uppföljning av kommunernas praxis och viss kontroll av hur enskilda ärenden handläggs. Det är viktigt att de resurser som frigörs hos länsstyrelserna vid en kommunal tillståndsprövning verkligen utnyttjas för sådan tillsyn. Totalt sett bör därmed

tillsynen enligt LHD kunna utökas jämfört med nuvarande ordning.

8.2 Specialmotivering

8.2.1 Förslaget till Lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker

57 §

Ändringen innebär att det blir vederbörande kommun i stället för länsstyrelsen som får uppgiften att ge tillstånd till parti- och detaljhandel med öl.

Vilket kommunalt organ som bör få detta ansvar beror på lokala förutsättningar och på vilken organisation och kompetens som finns på olika håll i kommunen. Det bör därför bestämmas av kommunen själv (jfr 61 §).

58 §

Ändringen innebär att det blir kommunen i stället för länsstyrelsen som får ansvaret för att lämna såväl tillfälliga som permanenta serveringstillstånd.

De permanenta serveringstillstånden till restauranger, klubbar m.fl. är de mest svårutredda och krävande tillståndsärendena enligt LHD. Det är inte uteslutet att vissa kommuner kan behöva förstärka sin kompetens för att kunna handlägga dessa på ett tillfredsställande sätt. Ärendena kräver inte endast kunskaper inom t.ex. det sociala området samt miljö- och hälsoskyddsområdet utan också kunskaper om t.ex. bokföring, skatteregler, arbetsrättsliga förhållanden samt sedvänja inom näringslivet. Mycket av denna kompetens kan dock finnas på olika håll inom kommunens organisation. Det är självfallet viktigt att samordna och ta till vara hela denna kunskap vid handläggningen av frågor om serveringstillstånd. Mycket talar därför för att dessa ärenden handläggs centralt inom en kommun. Det är också viktigt att den politiska ledningen i kommunen får en samlad bild av kommunens praxis. De närmare riktlinjerna för handläggning och beslutsfunktioner bör med beaktande av vad som nu anförts utformas av kommunen själv (se 61 §).

Möjligheten att anlita annan kommun för fullgörande av utredningar m.m. i tillståndsärenden behandlas under 62 §.

59 §

Första stycket är oförändrat i sak.

Tillägget till paragrafen innebär att kommunen ges rätt att ta ut avgift för prövningen av ansökningar om tillstånd avseende parti- och detaljhandel med öl klass II samt alla typer av serveringstillstånd. Grunderna för avgiftsuttaget bör bestämmas av kommunfullmäktige och självfallet följa de allmänna krav som finns beträffande kommunala taxor (jfr 3 § fjärde stycket lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel samt RÅ 1986 ref. 30). Rätten att ta ut avgift omfattar enligt förslaget såväl själva tillståndsprövningen som kostnad för löpande tillsyn över tillståndshavarna. Avsikten är att avgiftsmöjligheten skall täcka också den utökade omedelbara tillsyn som kommer att falla på kommunen i och med att länsstyrelsens tillsyn får en annan inriktning (se specialmotiveringen till 69 §). Den avgift som tas ut för tillsyn förutsätts beräknas efter schablon och inte efter det antal tillsynstillfällen som kommunen finner erforderligt i varje särskilt fall. Detta hindrar inte en uppdelning på olika avgiftsklasser med hänsyn till det varierande behov av tillsyn som kan föreligga för olika typer av serveringsställen.

Möjligheten att låta annan kommun fullgöra själva tillsynsuppgifterna behandlas under 62 §.

60 §

Ändringen i första stycket är i första hand en anpassning till att kommunen själv föreslås besluta om tillstånd. Polismyndighetens yttrande, som hittills varit obligatoriskt i alla ärenden om permanenta serveringstillstånd, bör emellertid kunna underlåtas om en ansökan uppenbart ändå måste avslås av andra skäl. Detta har uttryckts så att en ansökan inte får bifallas utan att polismyndighetens yttrande inhämtats. En motsvarande ändring har gjorts i andra stycket beträffande yttrande från militär chef. Av det nya tredje stycket följer att yttrande skall inhämtas från polismyndigheten även då det är fråga om att överföra ett tillstånd till en ny innehavare.

De yttranden eller andra uppgifter som inhämtas i ett tillståndsärende måste självfallet kommuniceras med den sökande i enlighet med reglerna i 17 § förvaltningslagen (1986:223), jfr RÅ 1992 ref. 20. I det sammanhanget bör observeras att det inte föreslås någon rätt för kommunen att inhämta utdrag

ur kriminalregister och polisregister i tillståndsärendena. Det får förutsättas att polismyndigheten i sitt yttrande redovisar sådana uppgifter i den mån de anses vara av beskaffenhet att böra inverka på bedömningen av frågan om serveringstillstånd (jfr 8 § lagen (1965:94) om polisregister).

Nuvarande tredje och fjärde styckena i paragrafen förslås utgå som följd av att kommunen föreslås bli tillståndsmyndighet.

61 §

Paragrafen, som för närvarande behandlar det fallet att kommunen i sitt yttrande till länsstyrelsen avstyrkt en ansökan om serveringstillstånd – det s.k. kommunala vetot – förlorar sin funktion när det blir kommunen själv som beslutar i tillståndsfrågan. Denna bestämmelse föreslås därför upphävd. Frågan om det kommunala vetot diskuteras i övrigt i de allmänna övervägandena (se avsnitt 8.1.4).

Som tidigare framhållits bör det vara kommunen själv som avgör vilket eller vilka kommunala organ som skall svara för LHD-ärendena med hänsyn till den sammansatta kompetens som dessa kräver. Den nya lydelsen av paragrafen klargör detta.

62 §

Paragrafen innehåller för närvarande regler om kungörande av beslut om permanent serveringstillstånd. Detta byggde på den tidigare gällande besvärordningen, enligt vilken beslut av länsstyrelsen enligt LHD överklagades till Socialstyrelsen. Sedan detta ändrats år 1990 på så sätt att besluten i stället överklagas till kammarrätten har förvaltningsprocesslagens (1971:291) regler och den praxis beträffande bl.a. rätten till överklagande som utbildats i förvaltningsdomstolarna blivit tillämpliga även i LHD-ärenden. Detta har bl.a. inneburit att kretsen av besvärberättigade har beskurits. Regeringsrätten har i några avgöranden år 1992 sålunda slagit fast att bl.a. kommunmedlem som sådan samt nykterhetsorganisation inte har rätt att anföra besvär över sådana tillståndsbeslut (RÅ 1992 ref. 13 I–III). För att de närmast berörda skall få kännedom om ett beslut som de kan vilja överklaga krävs inte kungörande. De skall i allmänhet underrättas direkt om beslutet enligt 21 § förvaltningslagen. Kungörandeförfarandet,

som dessutom är kostsamt, bör därför kunna upphöra. Bestämmelsen föreslås sålunda upphävd.

Enligt paragrafens nya lydelse får en kommun träffa avtal med en annan kommun om att den senare skall fullgöra vissa kommunala uppgifter enligt LHD. Detta gäller dock inte själva beslutsfattandet i ärenden om tillstånd eller ingripanden mot enskilda tillståndshavare. Avsikten är att ge främst mindre kommuner med ett begränsat antal LHD-ärenden möjlighet att anlita en annan kommun främst för tillsynsuppgifter och mera komplicerade tillståndsutredningar. Tillsynen kan härigenom inordnas i ett större organiserat schema och genomföras mera planmässigt och effektivt. I fråga om utredningar o.d. märks framför allt utredningar om vissa misstänkta ekonomiska oegentligheter, vilka kan kräva särskild sakkunskap. Det har emellertid inte bedömts lämpligt att låta en kommun kunna avhända sig även själva beslutsfunktionen i de enskilda ärendena och därmed ansvaret för att bevaka de allmänna alkoholpolitiska intressena.

Det kan tilläggas att det självfallet inte föreligger något hinder för en kommun att anlita fristående expertis eller konsulter i LHD-ärenden så länge inte dessa anförtros uppgifter som innefattar någon form av myndighetsutövning. Detta följer av allmänna regler och påkallar inte någon särskild bestämmelse. Kommunen måste emellertid beakta de sekretessfrågor som därvid kan uppkomma.

65 §

Första stycket i paragrafen, vilken reglerar möjligheten att ingripa i vissa fall när försäljning av alkoholfria drycker förorsakar olägenheter, är oförändrat. I andra stycket har kommunen upptagits som beslutande myndighet i stället för länsstyrelsen. Utredningen har erfarit att den Alkoholpolitiska kommissionen överväger att föreslå att denna bestämmelse utmönstras ur LHD. Utredningen, som delar uppfattningen att en regel av detta slag faller utanför LHD:s egentliga tillämpningsområde, anser emellertid att om bestämmelsen skall kvarstå kommunen bör ges beslutanderätten. Kommunen har bl.a. genom sin löpande tillsyn bättre överblick över den lokala ordningssituationen.

66 §

Första stycket är oförändrat. I andra stycket har kommunen upptagits som beslutande myndighet i stället för länsstyrelsen. Även detta är motiverat med hänsyn till kommunens större lokalkännedom och till sambandet med tillståndsprövning och tillsyn enligt LHD, vilket föreslås bli kommunala uppgifter. Beslut bör självfallet fattas i samråd med polismyndigheten.

67 §

Paragrafen innebär för närvarande att länsstyrelsens beslut enligt lagen gäller omedelbart om inte annat anges. Den har ändrats så att detta i stället kommer att gälla för kommunens motsvarande beslut. Enligt förslaget kvarstår inte några fall då länsstyrelsen har att fatta beslut i enskilda ärenden om tillstånd eller förbud. Länsstyrelsen har därför inte nämnts i lagtexten.

68 §

Paragrafen, som innehåller regler om överklagande av beslut enligt lagen, har kompletterats så att kommunens beslut kommer att kunna överklagas i samma ordning. Samtidigt föreslås besvärinstansen ändrad så att överklagande genomgående skall ske hos länsrätten i stället för hos kammarrätten. Ärendena bör följa den normala instansordningen i förvaltningsdomstolarna, dvs. först prövas av länsrätten. Även i detta fall har hänvisningen till länsstyrelsens beslut fått utgå, eftersom enligt förslaget inga beslut i enskilda ärenden kommer att ligga på länsstyrelsen.

69 §

Paragrafen reglerar tillsynen enligt lagen. De ändringar som föreslås är i huvudsak en följd av att kommunen föreslås bli tillståndsmyndighet i stället för som tidigare länsstyrelsen.

Liksom tidigare avses både länsstyrelser, kommuner och polismyndigheter ha ett tillsynsansvar. Det kommunala tillsynsansvaret som hittills legat på socialnämnden, bör i konsekvens med att kommunen föreslås själv kunna besluta om organisationen av tillståndsgivningen enligt LHD, i fortsättningen inte ha denna begränsning utan avse kommunen som sådan.

Det följer av förslaget att länsstyrelsens tillsyn bör få ett

delvis annat innehåll än tidigare. Sålunda bör det i första hand vara tillståndsmyndigheten, dvs. kommunen, som sköter den löpande övervakningen av att de personer som fått tillstånd sköter sin verksamhet på det sätt som förutsatts. Länsstyrelsens tillsyn bör i gengäld mera kunna inriktas mot vägledning och stöd till kommunerna i deras uppgifter och till att övervaka att rättstillämpning och ärendehandläggning sker på ett sätt som står i överensstämmelse med LHD. Det senare bör även kunna innefatta att länsstyrelsen – på grund av anmälan eller på eget initiativ – gör inspektioner eller andra kontroller i enskilda ärenden. Länsstyrelsen har också större möjligheter än kommunerna och de lokala polismyndigheterna att mera generellt följa lagens tillämpning och kan utan dröjsmål informera om t.ex. principiellt viktiga rättsfall eller kommande regeländringar. Den ändrade rollfördelningen i fråga om tillsynen bör markeras i lagtexten.

Socialstyrelsens tillsyn bör inriktas på uppföljning och utvärdering av verksamheten samt på att vid behov aktualisera frågan om eventuella lagändringar eller andra åtgärder som kan anses påkallade från statsmakternas sida. Självfallet åvilar det också Socialstyrelsen att genom allmänna råd sprida information om lagens tillämpning och verka för en enhetlig rätts-tillämpning.

Övergångsbestämmelserna

Förslaget till övergångsbestämmelser innebär en modifierad procedur i ärenden om permanenta serveringstillstånd och om återkallelse och begränsning av meddelat tillstånd under en tid av tre år efter de nya bestämmelsernas ikraftträdande. Enligt förslaget skall kommunen i dessa fall inhämta länsstyrelsens yttrande innan beslut fattas. Denna övergångsprocedur är motiverad av att det särskilt i mindre kommuner kan krävas en viss anpassningstid för att bygga upp en erforderlig kompetens för handläggning av mera komplicerade LHD-ärenden. Det stora flertalet LHD-ärenden har för övrigt inte alls remitterats till kommunerna (se avsnitt 6.4), varför dessa hittills inte haft anledning att överväga vilka krav sådana ärenden kan ställa på kompetens och organisation.

Det är vidare angeläget att den erfarenhet som under lång tid byggts upp hos länsstyrelserna tas till vara i utvecklings-

processen hos kommunerna. Efter några år bör det emellertid finnas förutsättningar för en mera enhetlig rättstillämpning i kommunerna, varför den ordning som här ansetts principiellt riktig då bör kunna få fullt genomslag.

Som framhålls i den allmänna motiveringen bör det under övergångstiden också utövas en intensifierad tillsyn från länsstyrelsens sida i syfte att ge kommunerna det stöd som erfordras till dess de byggt upp sin egen kompetens.

8.2.2 Förslaget till Lag om ändring i sekretesslagen (1989:100)

För uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden som framkommer i ärenden om tillstånd enligt LHD gäller för närvarande sekretess enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen. Detta lagrum tar dock endast sikte på statliga myndigheters verksamhet, dvs. här länsstyrelsen. Vid en överföring av tillståndsprövningen till kommunerna krävs därför en kompletterande sekretessbestämmelse. Enligt utredarens mening kan det vara lämpligt att föra in denna i 8 kap. 7 §, som behandlar andra liknande verksamheter hos kommunala myndigheter. Det är dock viktigt att sådana frågor som kommunens praxis vid tillståndsprövning enligt LHD kan bli föremål för allmän debatt. Till skillnad från vad som nu gäller bör därför sekretessen inte omfatta själva besluten i sådana ärenden.

DEL II

LAGEN OM VÅRD AV MISSBRUKARE I VISSA FALL (LVM)

Socialstyrelsens förslag till lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) har varit föremål för omfattande utvärdering och utvärderingsrapporten är tillgänglig på Socialstyrelsens webbplats. Utvärderingen visar att LVM har varit en viktig lag för att förhindra missbruk och för att ge vård till missbrukare. Utvärderingen visar också att LVM har varit en viktig lag för att förhindra missbruk och för att ge vård till missbrukare. Utvärderingen visar också att LVM har varit en viktig lag för att förhindra missbruk och för att ge vård till missbrukare.

Det har således funnits en uppfattning om att LVM har varit en viktig lag för att förhindra missbruk och för att ge vård till missbrukare. Utvärderingen visar också att LVM har varit en viktig lag för att förhindra missbruk och för att ge vård till missbrukare. Utvärderingen visar också att LVM har varit en viktig lag för att förhindra missbruk och för att ge vård till missbrukare.

En stor del av utvärderingen har varit en utvärdering av LVM:s effekter på missbruk och vård. Utvärderingen visar att LVM har varit en viktig lag för att förhindra missbruk och för att ge vård till missbrukare. Utvärderingen visar också att LVM har varit en viktig lag för att förhindra missbruk och för att ge vård till missbrukare.

9 Allmän bakgrund

9.1 Inledning

LVM föregicks av en äldre lag från år 1981 i samma ämne. Enligt den äldre LVM hade länsstyrelsen hela ansvaret för utredning och ansökan om tvångsvård av missbrukare. I sitt betänkande (SOU 1987:22) föreslog emellertid den s.k. socialberedningen att socialnämnderna skulle få ett större ansvar för själva utredningsarbetet, men att länsstyrelsen fortfarande skulle ha huvudansvaret för utredning och ansökan om vård enligt LVM.

Socialberedningens förslag fick ett blandat mottagande. Ett flertal remissinstanser tillstyrkte beredningens förslag eller ville behålla den dåvarande ordningen. Andra remissinstanser avstyrkte beredningens förslag och ville ge socialnämnderna hela ansvaret för utredning och ansökan om vård enligt LVM. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition 1987/88:147 att länsstyrelsen skulle behålla ansvaret för utredning och ansökan men att socialnämnden skulle anlitas för själva utredningsarbetet. I samband med riksdagsbehandlingen reserverade sig de borgerliga partierna mot förslaget och föreslog i stället att socialnämnderna skulle ges fulla ansvaret för utredning och ansökan enligt LVM.

Det har således funnits olika uppfattningar om länsstyrelsens roll när det gäller handläggningen av LVM-ärenden. Diskussionen är inte ny. Redan i samband med att nykterhetsvårdslagen avskaffades och ersattes av socialtjänstlagen och LVM förekom olika meningar om vem som skulle ha ansvaret för eventuell tvångsvård av missbrukare.

Ett skäl till att behålla ansvaret för utredning och ansökan hos länsstyrelsen har varit att skapa förutsättningar för en enhetlig bedömning av vårdbehovet i LVM-ärenden. Det har bl.a. anförts att det kan föreligga skilda bedömningar om behovet av LVM-vård i det enskilda fallet och att det i sådana

fall kan finnas skäl att en instans, som är fristående från socialtjänsten prövar frågan. Häremot har anförts att socialnämnderna i praktiken genomför stora delar av utredningsarbetet och att de också ansvarar för de fortsatta vårdinsatserna bortsett från själva tvångsvården.

I betänkandet (Ds 1989:9) Länsstyrelsernas sociala funktioner, redovisas att länsstyrelserna på grund av resursbrist haft svårt att fullgöra sina tillsynsuppgifter på det sociala området. Behovet av en översyn av bl.a. ansökningsförfarandet i LVM-ärenden framhölls.

Statskontoret konstaterade i sin promemoria (Länsstyrelsens sociala funktion – resursbehov, PM 1990-08-14) att om länsstyrelserna skall kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter i framtiden måste antingen betydande resurstillskott komma till stand eller andra åtgärder vidtas för att frigöra resurser där. Statskontoret ansåg det möjligt att genomföra lagändringar som skulle frigöra resurser så att tillsynsansvaret skulle klaras inom ramen för den befintliga organisationen. Statskontoret föreslog därför bl.a. att handläggning av ärenden enligt LVM skulle överföras till kommunerna.

9.2 Tidigare sociala vårdlagar

Den första egentliga sociala vårdlagen var lagen (1913:102) om behandling av alkoholister, vilken trädde i kraft år 1916. Den nya lagstiftningen var mycket omdebatterad. Lagstiftningen reglerade uteslutade tvångsvården av den som var "hemfallen åt dryckenskap" och frågan om frivillig vård behandlades inte alls. I den lagstiftningen uppfattades alkoholisten som en "social skadegörare", som samhället måste skydda sig emot.

På 1930-talet inleddes ett långvarigt socialpolitiskt reformarbete, som utgjort grund för den senare sociala trygghetspolitiken. Insikten ökade om sambanden mellan social miljö och olika typer av hälso- och sociala problem.

1913 års alkoholistlag ersattes år 1931 av lagen (1931:233) om behandling av alkoholister. I den lagstiftningen betonades också i viss utsträckning omsorgen om individen.

I lagen (1954:579) om nykterhetsvård, den s.k. nykterhetsvårdslagen (NvL), lades tonvikten vid frivilliga förebyggande insatser för individen. Tvångsmässiga ingripanden mot in-

dividen skulle tillgripas först om det var klarlagt att det var otillräckligt med frivilliga åtgärder. Kommunernas nykterhetsnämnder fick därigenom ett kraftigt ökat ansvarsområde. Det krävdes inte "hemfallenhet" för att frivilliga åtgärder skulle kunna komma i fråga utan det räckte med "missbruk" för att nämnden skulle kunna besluta om hjälpåtgärder.

Den som var "hemfallen" åt missbruk kunde enligt nykterhetsvårdslagen ställas under övervakning i de fall han:

- a) var farlig för annans personliga säkerhet eller hälsa eller för eget liv,
- b) utsatte någon han var skyldig att försörja för vanvård,
- c) låg det allmänna till last,
- d) var ur stånd att försörja sig själv eller
- e) förde ett för närboende grovt störande levnadssätt.

Nämnden kunde också ingripa om missbrukaren förde ett kringflackande liv utan att försöka ärligen försörja sig.

I de fall hjälpåtgärder eller övervakning inte medfört att missbrukaren återgått till ett nyktert liv eller inte kunde antas få någon effekt kunde missbrukaren tvångsintas på allmän vårdanstalt eller erkänd anstalt. Det fanns även möjlighet för polisstyrelsen att tillfälligt omhänderta missbrukaren i vissa akuta situationer. Tvångsintagning beslutades av länsstyrelsen fram till år 1971, därefter av länsrätten på ansökan av nykterhetsnämnden eller i särskilda fall polisstyrelsen. Tvångsvården enligt nykterhetsvårdslagen omfattade i normalfallet ett år men kunde vid återfall förlängas till två år. I vissa speciella fall kunde vårdtiden förlängas ända upp till fyra år.

Under 1960- och 1970-talen minskade antalet personer som blev föremål för såväl hjälp- som tvångsåtgärder enligt nykterhetsvårdslagen, trots att alkoholkonsumtionen och alkoholmissbruket samtidigt ökade. Bakom denna utveckling låg en förändrad syn på det nykterhetsvårdande arbetet och på förhållningssättet till klienterna inom den dåvarande socialvården. Nykterhetsvårdslagen betraktades alltmer som en förlegad lagstiftning och motståndet mot tvångsåtgärder växte sig allt starkare.

9.3 Socialtjänstreformen och LVM

9.3.1 Socialutredningen

Under åren 1967–1977 arbetade den av regeringen tillsatta s.k. socialutredningen med att se över hela den dåvarande sociallagstiftningen. Socialutredningen avgav år 1974 ett principbetänkande (SOU 1974:39) *Socialvården – Mål och medel*. Utredningen ansåg att samhällets hjälp och åtgärder avseende missbrukare skulle erbjudas i frivilliga former. Detta skulle även gälla när det av humanitära skäl var motiverat med ett ingripande till den vårdbehövandes skydd och hjälp. Socialutredningen diskuterade bl.a. möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för lagen (1966:293) om slutna psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) för att tillgodose vårdbehovet för missbrukare. Utredningen fann dock att en sådan vård inom sjukvården i allt för stor utsträckning skulle ge medicinskt inriktade lösningar på missbruksproblemen. Därmed skulle de sociala aspekterna komma i bakgrunden. Utredningen avvisade en utvidgning av LSPV, vilket medförde att det skulle behövas en särskild lag avseende missbrukare för att ersätta nykterhetsvårdslagen.

I socialutredningens slutbetänkande (SOU 1977:40) *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg, lagar och motiv*, ansåg majoriteten att NvL borde slopas. Någon ändring av LSPV föreslogs inte och i stället förordades frivillig vård inom ramen för den föreslagna socialtjänstlagen.

Socialutredningen lade dock fram ett alternativförslag om tvångsvård av missbrukare inom socialtjänsten och i en reservation ställde sig en minoritet bakom detta förslag.

9.3.2 LPV-förslaget

Jämsides med socialutredningen pågick en översyn av LSPV. En expertgrupp inom Socialstyrelsen överlämnade år 1977 en rapport med förslag till lag om psykiatrisk vård (Socialstyrelsen redovisar 1977:14). Där föreslogs dock inte ändringar i sak när det gällde beredande av vård enligt denna lagstiftning.

Under år 1977 tillsatte den dåvarande chefen för Socialdepartementet en arbetsgrupp, som hade till uppdrag att bl.a. mot bakgrund av socialutredningens förslag komma med ett underlag för regeringens ställningstagande när det gällde vård

utan samtycke av vuxna missbrukare av alkohol och narkotika inom socialvården och sjukvården. Våren 1978 redovisade arbetsgruppen sin rapport (Ds 1978:8) Vård utan samtycke inom socialvård och sjukvård. Vårdtiden skulle enligt förslaget begränsas till fyra veckor. Arbetsgruppens föreslog vidare en ändring i LSFV, – LPV enligt förslaget – som innebar en särreglering beträffande missbrukare som alltså skulle kunna ges viss tvångsvård inom den psykiatriska vården. En omfattande kritik riktades mot LPV-förslaget som bl.a. innebar att de som hade missbruksproblem skulle behandlas som psykiskt sjuka och vårdas på sådana institutioner.

I propositionen 1979/80:1, Om socialtjänsten, vilken i aktuella delar byggde på majoritetsförslaget i socialutredningen samt arbetsgruppens förslag, ansåg departementschefen (del A s. 508) att syftet med vården skulle vara att rädda liv eller att skydda hälsa och att det mot denna bakgrund var rimligt att ge denna vård och behandling inom ramen för sjukvården.

9.3.3 Det första förslaget till LVM

Riksdagens socialutskott anförde i sitt betänkande (1979/80: SoU44, s. 62) att det var viktigt att frågan om tvångsvård av missbrukare besutades i en bred politisk enighet. Tidigare hade chefen för Socialdepartementet tillsatt en parlamentarisk kommitté för att fortsätta översynen av lagstiftningen om vård mot den enskildes vilja och följa tillämpningen av denna lagstiftning samt föreslå eventuella ändringar. Utskottet föreslog att den parlamentariska kommittén skulle få i uppdrag att än en gång utreda frågan om tvångsvård av vuxna missbrukare.

Riksdagen, som avsåg LPV-förslaget men godkände propositionen i övrigt, följde utskottet. I maj 1980 utsågs en särskild kommitté för att se över bestämmelserna om vård utan samtycke inom socialtjänst- och sjukvårdslagstiftning m.m. Kommittén antog namnet socialberedningen och redovisade ett förslag till vård av vuxna missbrukare (SOU 1981:7). Betänkandet var enhälligt och grundade sig på betydande sammanjämkningar mellan olika principiella ståndpunkter och uppfattningar. Propositionen 1981/82:8 följde beredningens

förslag på nästan alla punkter, och lagen trädde i kraft den 1 januari 1982.

9.3.4 Lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (den äldre LVM)

Den tidigare LVM var liksom den nuvarande en tvångslag inom socialtjänsten. Den kunde användas för att bereda tvångsvård åt vuxna missbrukare av alkohol eller narkotika. I LVM stadgades att de i socialtjänstlagen angivna målen skall vara vägledande. Det innebär bl.a. att vården skall bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet.

Förutsättningar för tvångsvård enligt den tidigare LVM-lagstiftningen var att missbrukaren på grund av ett fortgående missbruk av alkohol och narkotika var i trängande behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk och att detta vårdbehov inte kunde tillgodoses på annat sätt inom exempelvis socialtjänstens ansvarsområde. Det fordrades för beslut om LVM-vård att missbrukaren till följd av missbruket utsatte sin fysiska och psykiska hälsa för allvarlig fara eller att han till följd av missbruket kunde befaras allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

Under åren 1982–83 var det övergångsvis fortfarande den kommunala socialnämnden som hade ansvaret för utredning och ansökan om LVM-vård. Från och med år 1984 fick länsstyrelsen utredningsansvaret. Om efter utredning skäl för LVM-vård ansågs föreligga upprättade länsstyrelsen en ansökan till länsrätten. En sådan ansökan om LVM-vård skulle innehålla en redogörelse för den enskildes förhållanden, tidigare åtgärder och för den planerade vården. Ett läkarintyg skulle bifogas ansökan.

Polismyndigheten hade rätt att omedelbart omhänderta en missbrukare om beslut om vård enligt LVM inte kunde avvaktas. Efter ansökan om LVM-vård hade länsrätten också möjlighet att besluta om omedelbart omhändertagande.

Skyldighet att göra anmälan till länsstyrelsen om behov av LVM-vård åvilade statliga och kommunala myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kom i kontakt med missbrukare. Anmälningssplikten omfattade också läkare som kom i kontakt med missbrukare vilka var i behov av LVM-vård om inte

vårdbehovet kunde tillgodoses inom sjukvården.

Vårdtiden uppgick i normalfallet till högst två månader men kunde i vissa fall förlängas med högst ytterligare två månader. Vården skulle bedrivas på särskilda LVM-hem, som drevs av landsting eller kommun.

9.3.5 Statistik avseende den äldre LVM

Året innan den äldre LVM (1981:1243) trädde i kraft var 2.919 personer föremål för tvångsvård enligt den gamla nykterhetsvårdslagen och samma år genomfördes 1 007 tvångsintagningar på olika vårdinstitutioner. Efter det att den äldre LVM börjat gälla 1982 reducerades kraftigt antalet personer som var föremål för tvångsvård.

Tabell 10 Antalet tvångsintagningar m.m.

År	Tvångsintagningar	Antal personer
1981	1 007	2 919
1982	930	823
1983	1 020	827
1984	1 173	1 105
1985	1 274	1 201
1986	1 241	1 219
1987	1 364	1 318
1988	1 555	1 538

Källa: SCB

För åren 1982–1984 har uppgifter om hur antalet anmälningar fördelar sig mellan olika myndigheter inte gått att få genom SCB. Under perioden 1985–1988 reducerades som framgår av tabellen nedan socialnämndernas andel av antalet anmälningar.

Tabell 11 Antalet anmälningar

År	1985	1986	1987	1988
Antal anmälningar	2 958	2 646	2 962	3 540
Socialnämnd	58 %	58 %	55 %	48 %
Polis	15 %	16 %	21 %	24 %
läkare	19 %	21 %	19 %	23 %
Övriga	7 %	5 %	5 %	6 %

Källa: SCB

Till länsstyrelserna inkom under åren 1985 till 1988 mellan 2 600 och 3 500 anmälningar om LVM-vård. Av dessa avskrevs betydande del eller omkring 50 procent. Mycket talade för att de främsta skälet till avskrivningsbesluten var att vården kunde tillgodoses på annat sätt.

Under perioden 1982–83 gällde särskilda övergångsbestämmelser, som innebar att socialnämnderna hade ansvaret för utredning och ansökan i avvaktan på att länsstyrelserna skulle kunna bygga upp sin organisation inom detta område. I samband med att länsstyrelserna tog över ansvaret ökade antalet ansökningar till länsrätterna påtagligt, vilket framgår av tabellen nedan.

Tabell 12 Antalet ansökningar

År	Ansökningar	Bifall	Ej bifall
1982	914	826	10 %
1983	937	867	7 %
1984	1 225	1 131	8 %
1985	1 366	1 247	9 %
1986	1 377	1 270	8 %
1987	1 488	1 374	8 %
1988	1 710	1 570	8 %

Källa: SCB

Mellan åren 1982 och 1988 mer än fördubblades antalet omedelbara omhändertaganden. Rätt att fatta sådana beslut hade polismyndigheten och länsrätten. Under perioden ökade också polismyndigheten sin andel av de omedelbara omhändertagandena.

Tabell 13 Antalet omedelbara omhändertaganden

År	Antal beslut
1983	307
1984	469
1985	484
1986	460
1987	478
1988	661

Källa: SCB

9.3.6 Socialberedningens förslag till ny LVM

Den äldre LVM tillkom som en kompromiss och skulle redan enligt vad som uttalades vid dess tillkomst inte ses som en definitiv lösning på frågan om tvångsvård av vuxna missbrukare.

En av socialberedningens uppgifter var, förutom en uppföljning av socialtjänstreformen i dess helhet, att studera hur LVM tillämpades i praktiken.

Till de frågor som beredningen särskilt skulle uppmärksamma var reglerna om vårdtider och frågan om behovet av ett förenklat beslutsförfarande vid återfall.

I socialberedningens betänkande (SOU 1987:22) Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget redovisades ett förslag till en revidering av LVM. Det egentliga uppdraget avsåg en översyn av lagen, men beredningen ansåg det inte rimligt att begränsa sitt uppdrag till att enbart avse tvångsvårdslagens utformning. Beredningen ansåg att tvångsvårdens roll och funktioner inte kunde diskuteras utan kunskap om missbrukets omfattning och karaktär. Därutöver belystes den frivilliga vårdens möjligheter och begränsningar.

De av socialberedningen föreslagna ändringarna i LVM var inte av sådan karaktär att lagens grundläggande innehåll förändrades. Man föreslog dock att en ny lag skulle införas, men att den skulle få samma namn och samma syfte som den gamla lagen.

Grundtanken i socialberedningens förslag var att den enskildes behov av vård skulle vara avgörande. Syftet skulle fortfarande vara att motivera missbrukaren till frivillig vård och behandling.

Den äldre LVM hade enligt beredningen en akutlagskaraktär, och tvångsvård kunde bara komma i fråga i mycket sena stadier av missbruket och i situationer som skulle kunna beskrivas som akuta. Enligt beredningen var det viktigt att kunna ingripa på ett tidigare stadium av missbruket, bl.a. med hänsyn till de yngre missbrukarna. Socialberedningens förslag innebar i korthet i denna del att tvångsvård skulle kunna ges, när missbrukaren till följd av missbruket utsatte sin fysiska och psykiska hälsa för allvarlig fara eller allvarligt försämrade sina levnadsförhållanden i övrigt.

Beredningen föreslog vidare bl.a. att sex månader skulle vara den längsta vårdtiden utan möjlighet till förlängning och man betonade också samhällets skyldighet att ingripa med tvångsvård när lagens indikationer var uppfyllda. Lagen skulle också utvidgas till att gälla andra beroendeframkallande medel än alkohol och narkotika.

När det gällde omedelbara omhändertaganden föreslog beredningen att även socialnämnden skulle få rätt att fatta sådana beslut. Tidigare hade endast polismyndigheten haft denna möjlighet vid sidan av länsrätten efter ansökan från länsstyrelsen. Det hade visat sig att socialnämnderna ofta kom i kontakt med missbrukare, som behövde tas om hand omedelbart. Anhöriga till missbrukare vände sig inte sällan till socialnämnden för att anmäla att en missbrukare var i behov av akut hjälp.

Socialberedningen ansåg att länsstyrelsen även fortsättningsvis skulle ansvara för utredning och ansökan till länsrätten. Av rättsäkerhetsskäl ansågs det bättre att en annan myndighet än socialnämnden bedömde när möjligheterna till frivillig vård var uttömda. Av rättsäkerhetsskäl ansågs det vidare angeläget att det fanns ett regionalt organ som kunde leda rättstillämpningen mot en större enhetlighet. Socialnämndernas priorite-

ringar kunde leda till stora lokala skillnader i bedömningen av vilka ärenden som skulle föras till domstol.

Det ansågs också viktigt att anmälningar om behov av LVM-vård från polis, läkare och andra myndigheter kontrollerades av någon utomstående myndighet. Socialberedningen konstaterade dock att socialnämnderna borde spela en aktivare roll än tidigare och föreslog att nämnderna på länsstyrelsernas uppdrag skulle genomföra den egentliga LVM-utredningen. På detta sätt ökade möjligheterna för socialnämnderna att tidigt komma i kontakt med missbrukaren för att planera och genomföra vårdinsatser. Beredningen konstaterade i sammanhanget också att farhågorna om ett visst dubbelarbete besannats. Genom att socialnämnden fick ansvaret för det egentliga utredningsarbetet skulle riskerna för dubbelarbete kunna minskas.

Socialberedningen föreslog vidare att socialnämnden redan under utredningstiden skulle utse en kontaktman för missbrukaren. Kontaktmannens uppgift skulle vara att upprätta en plan för vården samt att bistå missbrukaren i kontakten med andra vårdgivare.

9.3.7 Regeringens proposition 1987/88:147

Vid remissbehandlingen fick socialberedningens förslag om ansvaret för utredning och ansökan om vård ett mycket blandat mottagande. Tolv remissinstanser tillstyrkte förslaget i denna del medan 20 remissinstanser avstyrkte. Nio av dessa föreslog att den dåvarande ordningen skulle ligga fast, medan elva remissinstanser ansåg att socialnämnderna skulle få det fulla ansvaret för utredning och ansökan om vård. Tre remissinstanser var tveksamma till förslaget och åtta behandlade inte frågan.

Regeringens proposition (1987/88:147) följde i stort socialberedningens förslag. Departementschefen ansåg bl.a. (s. 55 ff) att argumenten beträffande länsstyrelsernas roll som anfördes i motiven till LVM fortfarande var bärande. Det var viktigt att slå vakt om en enhetlig rättstillämpning när det gällde tvångsåtgärder. Olika prioriteringar i kommunerna kunde leda till att tvångsvård blev vanligare i vissa kommuner jämfört med andra. Av rättssäkerhetsskäl var det att föredra att någon annan än socialnämnden bedömde när möjligheterna

att genomföra förebyggande och frivilliga åtgärder var uttömda. Med denna ordning skulle missbrukaren få ytterligare en prövning av sitt ärende, innan det fördes till domstol för avgörande. Det ansågs också viktigt att en utomstående myndighet kontrollerade uppgifter från andra myndigheter gällande anmälan om behov av tvångsvård. Under åren 1982-83, då socialnämnderna hade ansvaret för ansökan, var antalet LVM-ansökningar ca 900 per år, men därefter när länsstyrelserna fick detta ansvar ökade antalet ansökningar till ca 1300 under åren 1984 och 1985.

Departementschefen anförde vidare att socialnämnderna fortsättningsvis borde spela en aktivare roll än tidigare. Genom att socialnämnderna skulle ges ansvaret för det egentliga utredningsarbetet kunde detta uppfyllas. Ett visst dubbelarbete hade otvivelaktigt ägt rum tidigare i och med att länsstyrelserna utrett samma sak som redan socialnämnderna.

Till svar på vad vissa remissinstanser anfört om att missbrukarnas förtroende för socialtjänsten skulle kunna rubbas om dess företrädare skulle bli aktivare i utrednings- och beslutsprocessen anförde departementschefen att farhågorna inte skulle överdrivas eftersom socialtjänsten i stor utsträckning ändå var involverad i handläggningen av LVM-ärenden, bl.a. i samband med ansökan om LVM-vård eller genom egna utredningar om missbrukarens vårdbehov. När det gällde sådana missbrukare som inte var kända av socialnämnderna konstaterades att socialnämnderna har ett utredningsansvar i dessa ärenden, så snart de får kännedom om dem.

Departementschefen ansåg avslutningsvis (s. 57) i denna del att socialnämnderna redan hade ett utredningsansvar i LVM-ärenden men att detta borde förtydligas för att ge socialnämnden möjlighet att tidigt etablera kontakt med missbrukaren och planera den framtida vården. Detta skulle också öka möjligheterna att planera och genomföra den framtida vården. Socialberedningens förslag om en särskild kontaktman vid socialnämnderna i LVM-ärenden biträdades också av departementschefen.

9.3.8 Riksdagsbehandlingen av regeringens proposition 1987/88:147

I socialutskottets betänkande 1987/88:SoU25 tillstyrkte den dåvarande utskottsmajoriteten regeringens proposition. Utskottet avstyrkte en rad olika motioner bl.a. avseende förslaget om ansvaret för utredning och ansökan om LVM-vård. Utskottets borgerliga ledamöter reserverade sig dock gemensamt för att utredning och ansökan om vård enligt LVM borde åvila socialnämnden i stället för länsstyrelsen. I reservationen anfördes bl.a. att länsstyrelserna saknade kännedom om de missbrukare som blev föremål för utredning om LVM-vård, vilket var den viktigaste förutsättningen för att kunna genomföra en sådan utredning. Däremot hade socialnämnderna denna kännedom och det var en naturlig uppgift för socialnämnderna att utreda och ansöka om LVM-vård. Propositionens förslag innebar enligt reservanterna en extra inblandning och prövning av en utomstående statlig myndighet. Detta förfarande skulle bli tungrott och opraktiskt och innebära ett betydande dubbelarbete. Vad beträffar rättssäkerhet och likformighet skulle förvaltningsdomstolarna kunna kontrollera detta, framhölls det avslutningsvis i reservationen.

Riksdagen behandlade slutligen regeringens proposition den 8 juni 1988 och antog då propositionens förslag till ny LVM.

10 Gällande bestämmelser

10.1 Den nya LVM (1988:870)

Socialtjänstlagen är den lag som i första hand reglerar socialnämndens arbete med missbrukare. LVM är ett komplement till socialtjänstlagen och reglerar de situationer då frivillig vård bedöms vara otillräcklig samt då tvångsmässig vård enligt annan lagstiftning inte är påkallad. I förhållande till den äldre LVM är möjligheterna att med tvång ingripa mot missbrukare utvidgade. Förutsättning för tvångsvård är att missbrukaren är i behov av vård till följd av ett fortgående missbruk (generalindikationen). Härutöver krävs att missbrukaren till följd av missbruket antingen utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara, löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv, eller kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående (specialindikationerna). Till skillnad från den äldre lagen är den nya LVM obligatoriskt tillämplig om möjligheterna till frivillig vård är uttömda och om förutsättningarna för tvångsvård i övrigt är uppfyllda. Det finns heller inget formellt krav på att frivillig vård skall ha prövats och misslyckats innan beslut om tvångsvård fattas, även om detta naturligen oftast är fallet.

I den nya LVM är den längsta vårdtiden sex månader. Erfarenheterna hade visat att vårdtiden i den gamla LVM var för kort för att en nödvändig förändringsprocess hos missbrukaren skulle kunna inledas. Behandlingen under LVM-vården har som omedelbar följd att missbruket avbryts men den skall även inriktas på motivation för fortsatt frivillig vård. Meningen är att tvångsvården skall avbrytas när tvånget inte längre är nödvändigt för att ge den enskilde den vård eller det stöd han behöver.

I den äldre LVM var det enbart polismyndigheten som fick besluta om ett omedelbart omhändertagande. I den nya LVM har denna möjlighet utvidgats till att gälla även socialnäm-

den. Eftersom det ofta är bråttom fordras inte att socialnämnden samlas för att fatta beslut. Nämndens ordförande eller annan ledamot kan fatta beslut i ärendet.

Även i övrigt har socialnämndernas engagemang i LVM-ärenden ökat jämfört med den äldre lagstiftningen. Socialnämnderna skall mer aktivt än tidigare planera den fortsatta vården och redan under utredningstiden skall en särskild kontaktman utses för att göra upp en plan för den fortsatta vården och bistå missbrukaren med kontakter med andra vårdgivare.

10.2 Utredning och ansökan om vård

I den nya LVM har socialnämndernas roll förändrats framför allt när det gäller ansvaret för utredningsarbetet. Socialnämnden har en allmän utredningsskyldighet enligt 50 § socialtjänstlagen (SoL). Det åvilar också nämnden enligt 11 § SoL att sörja för att missbrukare får erforderligt stöd och hjälp. Sådana insatser för en missbrukare kan vara påkallade alldeles oavsett om LVM också kan bli tillämplig. Socialnämnden skall därför alltid göra en utredning, om den får kännedom om något som tyder på att någon är i behov av behandling eller stöd för missbruksproblem. Om socialnämnden får kännedom om att någon är i behov av LVM-vård skall nämnden i likhet med andra anmälningsskyldiga myndigheter göra en anmälan till länsstyrelsen. Det åvilar också nämnden att då en fråga om LVM-vård uppkommit hos länsstyrelsen lämna en redogörelse om klientens tidigare och aktuella förhållanden.

Länsstyrelsen skall enligt § 7 i LVM inleda en utredning om den genom anmälan eller på annat sätt fått kännedom om att en person är i behov av LVM-vård. Själva utredningsarbetet skall skötas av socialnämnden, som svarar för insamlandet av faktaunderlaget medan länsstyrelsen bedömer behovet av LVM-vård. Det är också länsstyrelsen som beslutar om den läkarundersökning av missbrukaren som förutsätts ske under utredningen. I sin ansökan till länsrätten skall länsstyrelsen ange vilka grunder för tvångsvård som den anser tillämpliga. Ansökan om vård prövas därefter av länsrätten, vars beslut kan överklagas hos kammarrätten.

11 Andra utredningar

11.1 Huvudmannaskapet för LVM-vården

Riksdagen fattade i maj 1991 ett principbeslut om att huvudmannaskapet för de särskilda ungdomshemmen skulle föras över från kommuner och landsting till staten. Även missbrukarvårdens organisation skulle utredas samtidigt.

Genom ett beslut den 27 juni 1991 bemyndigade regeringen det statsråd som hade till uppgift att föredra ärenden om barn- och familjefrågor att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att dels utreda de åtgärder som måste vidtas för att överföra de särskilda ungdomshemmen till statligt huvudmannaskap, dels belysa missbrukarvårdens innehåll och organisation vad avser tvångsvården. I februari 1992 överlämnade utredningen sitt betänkande (SOU 1992:18) "Tvångsvården i socialtjänsten – ansvar och innehåll".

I sitt betänkande föreslog utredningen bl.a. att staten skall bli huvudman för såväl de särskilda ungdomshemmen som LVM-hemmen samt att en ny statlig myndighet inrättas för ledning och övervakning av dessa hem. Kommuner och landsting kunde dock ges möjlighet att driva institutioner på entreprenad. Vidare föreslog utredningen en oförändrad modell för finansieringen av tvångsvården med enhetliga vårdavgifter.

I regeringens proposition 1992/93:61 om ändrat huvudmannaskap för vissa institutioner inom ungdomsvård och missbrukarvård föreslogs att staten får ett samlat huvudmannaskap för de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen. En ny statlig myndighet, Statens institutionsstyrelse, skall enligt ett riksdagsbeslut inrättas den 1 juli 1993. En särskild organisationskommitté skall förbereda huvudmannaskapsförändringen och lämna närmare förslag till den nya myndighetens organisation. Finansieringen av institutionerna skall ske genom vårdavgifter från kommunerna och genom statliga bidrag.

Verksamheten föreslås indelad i regioner för att skapa under-

lag för en differentiering av vårdutbudet. Särskild vikt skall läggas vid utbildning, forskning och utveckling och särskilda medel skall avsättas för detta ändamål.

Riksdagen har den 15 december 1992 på förslag av socialutskottet bifallit propositionen.

11.2 Socialtjänstkommittén

I samband med att socialtjänstreformen beslutades 1980 ansåg socialutskottet att reformen borde bli föremål för en systematisk utvärdering. Socialberedningen tillsattes som tidigare nämnts i juni 1980 för att genomföra den av riksdagen begärda utvärderingen. Socialberedningen genomförde bl.a. en översyn av bestämmelserna om tvångsvård i lagen (1981:1293) om vård av missbrukare i vissa fall (SOU 1987:22).

Regeringen beslutade den 13 juni 1991 att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att göra en allmän översyn av socialtjänstlagen. Översynen skall bl.a. innefatta en utvärdering av socialtjänstlagens tillämpning och syfta till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarsområde.

I direktiven (dir. 1991:50) till socialtjänstkommittén framgår bl.a. att LVM skall lämnas utanför den nu aktuella översynen med hänvisning till den översyn som gjordes av den dåvarande socialberedningen.

11.3 Alkoholpolitiska kommissionen

Den tidigare nämnda Alkoholpolitiska kommissionen (se avsnitt 3.5) har även som uppgift att kartlägga alkoholmissbrukets familjesociala konsekvenser och göra en översyn av vården av alkoholmissbrukare.

Kommissionen bör enligt direktiven bl.a. bedöma hur såväl de primär- som de sekundärpreventiva insatserna kan utvecklas ytterligare. Vidare skall kommissionen genomlysas de problem som föreligger inom vården av alkoholmissbrukare och bedöma behoven av förändringar av vårdformer och innehåll. De kvinnliga missbrukarnas vårdbehov skall särskilt uppmärksammas. Kommissionen skall vidare kartlägga och analysera missbrukets konsekvenser för missbrukarnas famil-

jer och bedöma vilka insatser som behöver göras för att möta de anhörigas, särskilt barnens, behov av stöd.

12.1 Utvecklingen av LVM-lagen

SCB:s publikation *Isotider* Utvecklingen av BVA-undersökningen i årskiftet 1 januari 1975-1 januari 1990

Tabell 14. Resultat av undersökningar

1979	
Kontrollundersökningar	3 200
Barn	
- undersökning	57 %
- barn	24 %
- pojke	12 %
- flicka	9 %
Genomförda undersökningar	
- undersökning	50 %
- barn	30 %
Undersökta barn	
- barn	91 %
- pojke	9 %

Det framtidsprogram som utvärderas i LVM-världsmärket under 1990 (4 procent, Ytterligare 10 procent)

12 Statistik avseende LVM-ärenden

12.1 Utvecklingen av LVM-ärenden enligt 1988 års lag

SCB:s publikation *Insatser för vuxna missbrukare* utvisar utvecklingen av tillämpningen av LVM sedan den nya lagen trädde i kraft den 1 januari 1989.

Tabell 14 Antalet anmälningar m.m.

År	1989	1990	1991
Antal anmälningar	3 669	3 167	3 159
Från			
socialnämnd	51 %	49 %	46 %
läkare	24 %	26 %	25 %
polis	16 %	17 %	20 %
övriga	9 %	8 %	9 %
Länsstyrelsen utreder			
avskriver	50 %	51 %	52 %
ansöker	50 %	49 %	48 %
Länsrätten beslutar			
bifall	91 %	91 %	90 %
avslag	9 %	9 %	10 %

Det framkommer av tabellen ovan att antalet anmälningar om LVM-vård minskat under perioden 1989–1991 med knappt 14 procent. Ytterligare en märkbar förändring finns att note-

ra. Fördelningen mellan dem som svarar för anmälan har förändrats under den senaste treårsperioden, så tillvida att socialnämnderna under år 1991 svarar för en relativt sett lägre andel av anmälningar jämfört med åren 1989 och 1990. Denna utveckling påbörjades under den tid som gamla LVM var i kraft.

Följande redovisning avser antalet åtgärder och personer som varit föremål för LVM-vård under perioden 1989–1991.

Tabell 15 Antalet åtgärder m.m.

	1989	1990	1991
Det totala antalet åtgärder enligt LVM	2 548	2 226	2 285
Det totala antalet personer med insatser enligt LVM	1 803	1 605	1 615
Antal beslut om omedelbara omhändertaganden	906	806	934
Antal personer som varit föremål för omedelbara omhändertaganden	814	757	864
Antal personer som varit föremål för LVM-vård någon gång under året	1 536	1 370	1 307

Källa: SCB

Enligt vad som framgår av tabellen ovan kan en fallande trend observeras när det gäller åtgärderna enligt LVM under den observerade perioden. Detta gäller såväl antalet åtgärder som antalet personer som varit föremål för insatser enligt LVM. Däremot är utvecklingen när det gäller antalet omedelbara omhändertaganden något annorlunda.

Om man granskar den andel personer med omedelbara omhändertaganden av samtliga personer som verkligen varit

föremål för LVM-vård under året kan följande utveckling redovisas:

1989	53 %
1990	55 %
1991	66 %

Den andel personer som varit föremål för omedelbara omhändertaganden i relation till gruppen individer som verkligen varit föremål för LVM-vård under åren 1989–1991 har alltså stigit med mer än tio procentenheter. När det gäller utvecklingen av andelen omedelbara omhändertaganden före 1989 finns inga direkt jämförbara data eftersom lagstiftningen ändrades i denna del den 1 januari 1989, då socialnämnderna fick möjligheten att besluta om sådan åtgärd. Man kan dock konstatera att när socialnämnderna fick denna möjlighet reducerades polisens andel påtagligt av de det totala antalet omedelbara omhändertaganden.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utvecklingen under perioden 1989–1991 tyder på att aktiviteten vad avser åtgärder enligt LVM minskat överlag. Detta gäller antalet anmälningar, antalet ansökningar, antalet personer med insatser enligt LVM och antalet personer som verkligen varit föremål för vård enligt LVM. Däremot ökar antalet personer som varit föremål för omedelbara omhändertaganden något. Denna utveckling kan tyda på att det under de senaste åren skett en förändring i tillämpningen av lagen. En förklaring till utvecklingen i sin helhet skulle kunna vara att insatserna inom ramen för den frivilliga vården ökat. Om antalet intagningar på hem för vård och boende enligt SoL granskas kan följande utveckling redovisas:

Tabell 16 Antalet intagningar enligt SoL

År	
1986	16 149
1987	16 290
1988	15 609
1989	18 862
1990	16 055
1991	17 064

Mot bakgrund av dessa uppgifter går det inte att dra några säkra slutsatser om det skett en ökad satsning på frivillig vård. Det finns dock en del som tyder på att kommunernas satsningar på alternativa öppna vårdformer har ökat vilket styrks av de uppgifter som inhämtats genom "hearingen" och på annat sätt (se avsnitten 14.2 och 16.2). Utvecklingen mellan åren 1990 och 1991 när det gäller den frivilliga institutionsvården enligt ovanstående tabell kan också tyda på att en ökad satsning från kommunernas sida på den frivilliga vården.

Den senaste statistiken från SCB utvisar att antalet anmälningar under första halvåret 1992 var 1 405 eller på årsbasis efter uppräknings ca 2 800. Detta innebär, om trenden håller i sig, en reducering av antalet anmälda ärenden med drygt 10 procent jämfört med år 1991. Antalet ansökningar var 638 under första halvåret 1992, vilket också det innebär reduktion, i detta fallet med ca 15 procent.

13 Länsstyrelsernas handläggning av LVM-ärenden

13.1 Inledning

I samband med att Socialstyrelsen omorganiserades år 1981 skedde stora förändringar på regional nivå. Bl.a. överfördes socialvårdskonsulenternas, länsnykterhetskonsulenternas och länshälsovårdskonsulenternas arbetsuppgifter till länsstyrelserna. Vid länsstyrelserna fanns då redan barnavårdskonsulenter. Omorganisationens syfte var bl.a. att skapa en samlad regional organisation.

Under 80-talet ifrågasattes länsstyrelsernas arbetssätt alltmer och Socialstyrelsen framhöll bl.a. i ett yttrande (1985-09-12) över länsstyrelsernas anslagsframställning, att flera länsstyrelser tvingats sänka sin ambitionsnivå vad gällde tillsynen över socialtjänsten. Socialstyrelsen föreslog senare en översyn av de sociala funktionernas arbetssätt.

Riksrevisionsverket förordade dessutom i en revisionsrapport (dnr 1985:300) en översyn av de sociala funktionernas arbetssätt, eftersom de inte motsvarade de krav som ställts i socialtjänstpropositionen.

Mot denna bakgrund och med beaktande av en kommande proposition om en samordnad länsförvaltning, tillkallade dåvarande civilministern år 1986 en särskild sakkunnig för att utreda den sociala funktionens uppgifter och arbetssätt. Uppdraget redovisades i betänkandet Länsstyrelsernas sociala funktioner (Ds 1989:9).

13.2 Länsstyrelsernas sociala funktioner, Ds 1989:9

I det nämnda betänkandet Länsstyrelsernas sociala funktioner konstaterades bl.a. att lagändringen år 1984 medfört en kraftig ökning av antalet LVM-ärenden. Innan reformen var det

genomsnittliga antalet LVM-ärenden 47 per länsstyrelse och år. Lagändringen innebar att antalet ärenden per länsstyrelse ökade till i genomsnitt 127. Storstadslänen svarade för cirka 40 procent av LVM-ärendena och en mycket kraftig ökning ägde rum i Malmö och Stockholm.

Enligt uppgifter ur betänkandet från 1980 års organisationskommitté fanns det hösten 1980 totalt 213 tjänster vid de verksamheter som skulle bilda de sociala funktionerna vid länsstyrelserna. Socialkonsulentorganisationen omfattade 119 tjänster och av dessa var 67 handläggartjänster. Statstjänstemannaförbundet beräknade i en skrivelse till regeringen i november 1987 att det då fanns 130–135 tjänster som socialkonsulenter, varav 6 vakanser. I betänkandet (Ds 1989:9) gjordes en beräkning som gav vid handen, att det år 1987 fanns ca 125 socialkonsulenttjänster. I sin skrivelse till regeringen/civildepartementet 1985-09-12 ansåg Socialstyrelsen bl.a. att personalsituationen vid länsstyrelsernas sociala enheter var ohållbar. De resurser som tillförts länsstyrelserna för LVM-ärenden uppgavs inte räcka till.

I en enkät som redovisas i betänkandet och som länsstyrelsernas socialtjänstförening (LSF) genomfört framkom att en stor del av de sociala funktionernas arbete (50–70 %) utgjordes av individärenden. Föreningen konstaterade att andra viktiga arbetsuppgifter såsom tillsyn och medverkan i samhällsplanering fick utföras på det utrymme som återstod. Föreningen konstaterade också att situationen var särskilt besvärlig för de länsstyrelser där förstärkningen för LVM-ärenden inte nått upp till den nivå som krävdes.

I sitt betänkande (Ds 1989:9) konstaterade utredningen redan på ett tidigt stadium att verksamheten vid länsstyrelsernas sociala funktioner inte överensstämde med lagstiftarens intentioner. Det väsentligaste skälet till detta förhållande var att länsstyrelserna från och med år 1984 fick ansvaret för utredning och ansökan i LVM-ärenden.

Förutsättningarna för länsstyrelsernas tillsyn har också förändrats sedan år 1981 eftersom kommunalekonomiska aspekter påverkat de sociala verksamheterna i stor utsträckning samt på grund av att det ägt rum en utveckling mot en friare kommunal organisation.

Utredningen konstaterade att länsstyrelsernas handläggning av LVM-ärenden var av särskilt intresse. Man konstaterade

att en rationell åtgärd skulle vara att ge socialnämnderna ett odelat ansvar för LVM-ärenden i likhet med vad som är fallet med LVU.

När det gäller verksamheten vid de sociala enheterna konstaterade utredningen "att länsstyrelserna inte har några som helst möjligheter att idag leva upp till den ambitionsnivå som gällde när socialtjänstlagen trädde i kraft". Utredningen ansåg också att "vid uppemot hälften av länsstyrelserna en halvering av tillsynsresurserna ägt rum". Mot bakgrund av obalansen mellan resurser och uppgifter gjorde utredningen den bedömningen att antingen skulle uppgifter föras bort från de sociala enheterna eller så erfordrades ett tillskott av resurser.

13.3 Statskontorets promemoria år 1990, Länsstyrelsens sociala funktion – resursbehov

Statskontoret gjorde enligt vad som framkommit tidigare på uppdrag av Organisationskommittén för genomförandet av en ny regional statlig förvaltning en översyn av resursbehoven på de sociala funktionerna vid länsstyrelserna.

I promemorian (Länsstyrelsens sociala funktion – resursbehov) konstaterades att LVM-ärenden tog förhållandevis mycket resurser i anspråk från socialkonsulenter. Det speciella med LVM-ärenden angavs vara att omfattningen av arbetet inte kan planeras i förväg.

I promemorian diskuterades för- och nackdelar med länsstyrelsen som handläggare av LVM-ärenden. Fördelarna med länsstyrelsen som ansvarig för utredning och ansökan angavs vara, att en instans utanför socialtjänsten prövar kvaliteten på de frivilliga insatserna innan ett beslut om tvångsvård tas. Rättssäkerheten blir därmed större och riskerna för att socialnämnderna skulle kunna ha skilda bedömningar om när tvångsvård erfordras reduceras. Dessutom kan socialnämndernas möjligheter att samarbeta med missbrukaren påverkas i negativ riktning om socialnämnden blir motpart i en domstolsförhandling.

Nackdelarna med länsstyrelsen som handläggare av LVM-ärenden angavs vara att socialnämnderna numera har kompetensen att handlägga sådana ärenden, precis som fallet är med LVU-ärenden. Socialnämnden äger också kompetensen att pröva när frivilliga insatser inte är tillräckliga längre och

känner också missbrukaren och dennes förhållanden bättre än länsstyrelsen gör. Utredning och ansökan kan göras mer effektiv jämfört med om länsstyrelsen gör detta arbete. Rätts-säkerheten blir i alltför hög grad beroende av den enskilde socialkonsulenten, som styr vilka ärenden som skall prövas av länsrätten. Det kan då finnas risk för att endast självklara ärenden behandlas i länsrätten, som därmed berövas möjligheten att utforma rättspraxis. Vården behöver inte alls påverkas negativt av att socialnämnden i länsrätten öppet tar ställning mot missbrukaren i frågan om tvångsvård.

Statskontoret gjorde den bedömningen att lagändringen år 1989 inte haft någon avgörande effekt på resursutgången. Handläggningen av LVM-ärenden tar uppemot en fjärdedel av socialkonsulenternas arbetstid. Detta innebär att tillsynsverksamheten får stå tillbaka. Om LVM-handläggningen utformas i likhet med LVU-ärenden innebär detta ett betydande resurstillskott.

Statskontoret förordade bl.a. i sin rapport till den Centrala organisationskommittén för en ny regional statlig förvaltning att handläggningen av LVM-ärenden överförs till primärkommunerna. Denna åtgärd tillsammans med andra skulle frigöra resurser för angelägna uppgifter, som är eftersatta.

13.4 Socialstyrelsens yttrande år 1990 över Statskontorets promemoria

I det tidigare nämnda yttrandet över Statskontorets förslag instämde Socialstyrelsen helt i bedömningen att länsstyrelsernas sociala funktioner var i behov av omedelbar resursförstärkning. Styrelsen presenterade två alternativa förslag, varav det ena innebar en resursförstärkning med 28 socialkonsulenter och det andra en överföring av tre ärendegrupper till kommunerna. Dessa tre ärendegrupper var LVM-ärenden, LHD-ärenden samt vissa ärenden rörande hem för vård eller boende inom socialtjänsten. Socialstyrelsen förordade vid en samlad bedömning en överföring av de tre ärendegrupperna till kommunerna. När det gällde LVM-ärenden anförde Socialstyrelsen särskilt att kommunens LVM-handläggare skulle erhålla utbildning av länsstyrelsernas handläggare. Myndigheten betonade samtidigt vikten av att individärenden vid de sociala funktionerna inte nedprioriteras så att den enskildes

rättsäkerhet försvagas.

Socialstyrelsen betonade avslutningsvis vikten av att de resurser som frigörs vid en kommunalisering av de tre tillståndsgrupperna hålls intakta så att den regionala tillsynen kan förstärkas.

13.5 Länsstyrelserna och socialtjänsten, Ds 1992:67

I det tidigare nämnda betänkandet Länsstyrelserna och socialtjänsten (Ds 1992:67) från en gemensam arbetsgrupp vid Civil- och Socialdepartementet behandlades bl.a. frågorna om handläggningen av LVM-ärenden. I betänkandet konstaterades bl.a. att om det i framtiden skall finnas utrymme för länsstyrelsernas nya arbetsuppgifter med utveckling, uppföljning och utvärdering krävs att länsstyrelserna avlastas vissa arbetsuppgifter. Bland de ärendegrupper som enligt arbetsgruppen borde avlastas länsstyrelserna fanns bl.a. LVM- och LHD-ärenden.

14 Utredningens "hearing"

14.1 Inledning

LHD/LVM-utredningen arrangerade den 8 oktober 1992 en "hearing" för att inhämta synpunkter på problem och möjligheter med en kommunalisering av LVM. I denna "hearing" deltog 12 särskilt inbjudna socialtjänstemän från lika många kommuner samt en företrädare för Socialstyrelsen. Från kommunerna deltog handläggare och arbetsledare från Lindesberg, Falun, Nyköping, Jönköping, Stockholm, Borlänge, Linköping, Vimmerby, Borås, Västerås, Boden och Norrköping. De åsikter som framfördes av deltagarna är deras egna, om inget annat anges.

14.2 Situationen i kommunerna

Från åtta av de kommuner som var närvarande vid "hearingen" framkom att man gjort betydande satsningar på olika alternativ till LVM-vård. Främst avsåg dessa satsningar den öppna vården. Den främsta drivfjädern till dessa satsningar hade i flera fall varit ekonomisk. Såväl den frivilliga som den tvångsmässiga institutionsvården hade minskat i en del kommuner som en följd av satsningarna på den öppna vården.

I flera kommuner var erfarenheterna positiva av det nya sättet att arbeta med missbrukare. Tidiga åtgärder medförde att den tvångsmässiga vården reducerades. Man menade att tvingande besparingar inom den sociala sektorn och en reduktion av institutionskostnaderna inte enbart skall ses som något negativt. Det kan i bästa fall betyda en effektivisering och utveckling av det sociala arbetet.

14.3 Handläggningen av LVM-ärenden m.m.

Från nästan alla kommuner redovisades flera olika nackdelar med den nuvarande ordningen. De argument mot den nuvarande ordningen som anfördes var i huvudsak:

- Det är en onödig byråkrati att gå över länsstyrelsen vid handläggningen av LVM-ärenden. I dag har socialtjänsten hela ansvaret för LVU-ärenden, vilket enbart är en fördel.
- Socialtjänstens handläggare medverkar redan i dag i alla skeden av handläggningen av LVM-ärenden.
- Från ett par kommuner uppgavs att det tar alldeles för lång tid mellan anmälan om LVM-vård och fram tills dess att vården påbörjas, vilket innebär risker för klienterna.
- Vid handläggningen av LVM-ärenden följer länsstyrelsen nästan alltid socialtjänstens bedömningar.

Samtliga företrädare för kommunerna utom en var i princip positiva till en kommunalisering av ansökningsförfarandet enligt LVM. Företrädaren från Stockholms stad uppgav däremot att man av vårdideologiska skäl är motståndare till tvång inom socialtjänsten och därmed till en kommunalisering av ansöknings- och utredningsförfarandet enligt LVM. Dessutom har Stockholm problem med otillräckliga resurser inom socialtjänsten. Om Stockholm skulle få ansvaret för LVM-ärenden i sin helhet ökar resursproblemen i en besvärlig tid med nedskärningar inom det sociala området.

14.4 Vårdideologiska frågor

Det förelåg vid "hearingen" en betydande samstämmighet (utom från Stockholms stad) beträffande de vårdideologiska konsekvenserna av en kommunalisering av LVM. Deltagarna framhöll att det inte fanns några nackdelar med att kombinera myndighetsrollen och behandlarrollen. Det ansågs i stället som en fördel om socialtjänstens roll blev tydligare när det gällde tvånget. Nu kan socialtjänstens förhållande till klienten stundtals präglas av oärlighet i LVM-ärenden. Formellt är det

länsstyrelsen som svarar för utredningens innehåll, men klienten känner oftast till att uppgifterna om honom/henne kommer från socialtjänsten.

Deltagarna framhöll också att de idag utför sin myndighetsroll i LVU-ärenden, vilka oftast är mycket mer komplicerade än LVM-ärenden. Mot denna bakgrund borde en kommunalisering av LVM inte innebära några påtagliga svårigheter i något avseende. Debatten om vem som skall stå för tvånget tillhör 1970-talet och är överspelad, ansåg flera deltagare.

14.5 Kompetensfrågor

Från flera kommuner togs upp de kompetensproblem som kan uppkomma om ansvaret för utredning och ansökan överförs till kommunerna. LVM-ärenden är och kommer vid en kommunalisering att bli "sällan-ärenden". Ett större ansvar kommer att läggas på arbetsledarna att stärka sin kompetens inom LVM-området. I vissa kommuner kanske det blir nödvändigt att satsa på en central konsultfunktion, som tar ansvaret för LVM-ärendena. Särskilt små kommuner och kommundelar kan komma att få det svårt att tillgodose kravet på tillräcklig kompetens för handläggning av LVM-ärenden.

Å andra sidan bör det ingå i socionomutbildningen att kunna tillämpa vårdlagstiftningen i dess helhet, och eftersom socialtjänsten i dag klarar av att handlägga LVU-ärenden bör kommunerna också kunna handlägga LVM-ärendena. Från två kommuner framfördes att det finns brister inom socialtjänsten när det gäller kompetensen och att omorganisationerna i kommunerna varit en av orsakerna till försämringen.

14.6 Resursfrågor

Mer än hälften av deltagarna i "hearingen" ansåg att det inte skulle behövas någon resursförstärkning eller en mycket marginell sådan vid en kommunalisering av LVM. Det ansågs från flera håll att något egentligt merarbete för kommunerna inte skulle inte bli fallet vid en kommunalisering. Några av

de övriga kommunernas företrädare och då framför allt Stockholms ansåg dock att resurstillskott skulle bli nödvändiga för att klara av de nya uppgifterna enligt LVM.

14.7 Den ekonomiska situationen i kommunerna

Företrädare för fem kommuner hävdade att det kan föreligga en risk att de ekonomiska problemen i kommunerna kan komma att medföra att handläggningen av LVM-ärenden åsidosätts. Kommunerna kan komma att bli mer restriktiva med att göra ansökningar om LVM-vård.

Det påpekades dock att LVM är en tvingande lag som medför en skyldighet för kommunerna att ingripa. Flera hävdade att det är bra att LVM-ärendena förs över till kommunerna och socialnämnderna, eftersom ansvaret då kommer att tydliggöras för politikerna i socialnämnderna. Mot denna bakgrund kommer politikerna tvingas ge socialtjänsten de nödvändiga resurserna för missbrukarvård och LVM-vård.

14.8 Andra konsekvenser av en kommunalisering

Det finns å andra sidan en risk att tvånget ökar i omfattning om LVM kommunaliseras. Denna farhåga framfördes av några deltagare i "hearingen". I dag när handläggningen sköts av såväl länsstyrelsen som kommunen medför denna ordning att de som är aktuella för LVM-vård istället accepterar en frivillig vårdform, eftersom ett motivationsarbete kan genomföras under den relativt långa handläggningstiden.

Det finns också en risk för att skillnaderna i praxis vid tillämpningen av LVM ökar vid en kommunalisering. Denna farhåga framfördes endast från ett håll, och utgjorde således ingen allmänt utbredd uppfattning.

Flera deltagare ansåg att effektiviteten i handläggningen av LVM-ärenden kommer att öka i samband med en eventuell kommunalisering.

Avslutningsvis framhölls också att det är viktigt att länsstyrelsen vid en kommunalisering får tillräckliga resurser för tillsynsverksamheten och därmed ges möjligheter att bistå kommunerna vid handläggningen av LVM-ärenden.

15 Utredningens enkät till länsstyrelserna

15.1 Inledning

LHD/LVM-utredningens enkät skickades ut till samtliga 24 länsstyrelser i landet under slutet av september 1992. Enkäten avsåg att i första hand belysa följande frågeställningar:

1. Vilka resurser använder länsstyrelserna i dag för LVM-ärenden? Frågan ställdes för att få en bild av vilken arbetsbörda som kommunerna kan tvingas ta över vid en kommunalisering av LVM.
2. Finns det skillnader i praxis mellan olika kommuner/kommundelar och kan sådana skillnader motverkas genom en intensifierad tillsyn från länsstyrelserna?
3. Föreligger det andra problem vad gäller LVM i samband med en kommunalisering?

15.2 Nuvarande resurser för LVM-ärenden vid länsstyrelserna

Enligt enkätsvaren fanns det totalt 17,6 tjänster avsedda just för LVM-ärenden vid länsstyrelserna. Av dessa var 13,5 handläggartjänster. De myndigheter som enligt enkäten hade vissa tjänster avsedda för endast LVM-ärenden var länsstyrelserna i Stockholm, Södermanland, Västernorrland och Östergötland. Länsstyrelsen i Stockholm hade 14 tjänster för LVM-ärenden, varav 10 var handläggartjänster.

Vid länsstyrelserna handläggs inom det sociala området bl.a. individärenden enligt LVM och LVU, individuell tillsyn enligt socialtjänstlagen (SoL), tillståndsärenden enligt SoL (hem för vård eller boende), information och rådgivning enligt SoL, generell tillsyn enligt SoL, tillståndsärenden enligt

LHD, tillsyn enligt LHD m.m. Organisatoriskt kan de sociala frågorna handläggas vid en allmän enhet eller vid en särskild social enhet.

Länsstyrelserna redovisar vanligtvis hur man använder sina resurser för olika ärendetyper. Därför bör de uppgifter som lämnats i denna del vara relativt tillförlitliga. Däremot är det när det gäller tillsyn i LVM-ärenden svårt att särskilja just den insatsen från länsstyrelsernas sida från annan tillsynsverksamhet inom socialtjänsten.

De totala resurserna för LVM-ärenden vid länsstyrelserna bedömdes enligt enkäten vara 27,6 årsarbetskrafter, varav 22,6 årsarbetskrafter avsåg handläggare.

Den tid som länsstyrelserna i dag använder för ansökan och processföring i LVM-ärenden (inklusive restid och spilltid) är ett mått på den arbetsmängd som direkt kommer att överföras till kommunerna vid en eventuell kommunalisering. Länsstyrelserna uppskattade den tid som användes för ansökan och processföring till totalt 11,2 årsarbetskrafter. Det rör sig således om en relativt marginell arbetsbörda. Det förtjänar att påpekas att kommunerna redan i dag utför ett omfattande arbete i LVM-ärenden och att de uppgifter som skulle tillkomma enligt enkätsvaren uppenbarligen inte skulle ta i anspråk några större resurser inom socialtjänsten. Det förekommer också en del dubbelarbete hos länsstyrelser och kommuner i LVM-ärenden.

Av enkätresultaten att döma tycks länsstyrelserna skilja sig åt sinsemellan beträffande hur mycket resurser man satsar på just ansökan och processföring. Vid en länsstyrelse bedömde man t.ex. att 1,4 årsarbetskraft togs i anspråk för denna del av arbetet, medan man vid en annan länsstyrelse bedömde att endast 0,1 årsarbetskraft åtgick för ansökan och processföring.

15.3 Skillnaderna i praxis mellan olika kommuner

Länsstyrelsernas handläggare tillfrågades om man iakttagit någon skillnad i praxis mellan olika kommuner/kommundelar när det gäller tillämpningen av LVM. Svaren fördelade sig enligt följande tabell:

Tabell 17

Inga eller små skillnader	4
Klara eller påtagliga skillnader	15
Inget svar eller oklar uppfattning	5

Exempel på svar där länsstyrelserna angett skillnader:

- Fem av länets kommuner har ej anmält behov av vård enligt LVM det senaste året.
- Klar skillnad mellan olika vårdgrupper/distrikt inom kommunens socialdistrikt. Skillnaderna avser anmälningsbenägenhet och skillnader i kvaliteten på redogörelser, vårdplaner och uppföljning.
- Skillnader i praxis speglar de alternativa resurser som finns i kommunerna.
- Stor variation mellan olika kommuner och stor nedgång i antalet ärenden det senaste året.
- Ett fåtal kommuner initierar nästan aldrig en utredning enligt LVM.
- En kommun gör många anmälningar, beslutar oftare om omedelbara omhändertaganden.
- Flera kommuner lågprioriterar LVM-ärenden, delegationen att besluta om frivillig vård har flyttats upp till politikernivå.
- Kommunerna dröjer längre än tidigare med att ansöka om LVM-vård.

Av svaren att döma föreligger det i dag påtagliga skillnader mellan en del kommuner vad avser tillämpningen av LVM. Orsakerna till dessa skillnader tycks i första hand bero på förekomsten av alternativ vård, hur arbetet är organiserat och på de ekonomiska resurserna i kommunerna.

15.4 Länsstyrelsernas tillsyn

Om ansvaret för ansökan och processföring överflyttas till

kommunerna, har länsstyrelserna i så fall möjlighet att motverka skillnaderna i praxis mellan olika kommuner/kommundelar? Av de 24 länsstyrelserna ansåg nio att man hade möjlighet att motverka eventuella skillnader i praxis. Exempel på svar på frågan var:

- Länsstyrelsen kan gå in i rollen som expert och satsa på råd, stöd och information samt systematisk uppföljning.
- En mer intensifierad tillsyn bör motverka skillnader i praxis mellan kommunerna.
- Länsstyrelsen kommer att i ett övergångsskede ha beredskap för rådgivning och genomföra utbildning i såväl lagstiftning och dess tillämpning som i utredningsmetodik.

Bland de som var tveksamma eller negativa framfördes följande uppfattningar:

- Skillnaderna mellan kommunerna är ingen tillsynsfråga utan en policyfråga, som grundar sig på ekonomi, tradition, kompetens och vårdideologi.
- Länsstyrelserna kan inte ålägga kommunerna att tillämpa LVM.
- Länsstyrelsen saknar resurser för tillsynen.
- Vad kan man göra med en tillsyn utan befogenheter?
- Kommunernas besparingspolitik kan knappast påverkas genom en mer utvecklad tillsyn.

15.5 Länsstyrelserna och en eventuell kommunalisering

Av de 24 länsstyrelserna är 13 uttalat positiva till en kommunalisering av LVM. De som är positiva till en kommunalisering anför bl.a. följande argument:

- Individärenden bör principiellt inte ligga på regional nivå. Kommunen har personkännedom och länsstyrelsen garanterar rättssäkerheten. Onödig tid går åt till remisser och infordrande av redogörelser.

- Det förekommer dubbelarbete hos länsstyrelser och kommuner.
- Kommunerna gör redan i dag en stor del av arbetet.
- Den nuvarande delade handläggningen skapar ingen större rättssäkerhet.
- Individärenden hindrar annan övergripande tillsyn och uppföljning.

Det finns således flera olika skäl för en kommunalisering enligt länsstyrelsernas uppfattning. Tillsynen kan förbättras, ärendehandläggningen kan bli mer effektiv och rationell, rättssäkerheten kan öka och vården bli mer anpassad efter den enskildes problem och behov.

Åtta länsstyrelser var helt eller delvis negativa till en kommunalisering av LVM. Dessa svarade t ex:

- Länsstyrelserna måste följa utvecklingen för att motverka effekter av den kommunala självstyrelsen, annars finns det risk för att man hamnar på ett stickspår.
- Risk finns för att kommunernas ansträngda ekonomiska situation påverkar deras benägenhet att söka LVM-vård. Kommunernas anmälningsskyldighet enligt § 6 i LVM försvinner vilket ytterligare kan reducera deras vilja att söka LVM-vård.
- En kommunalisering kan innebära att färre personer får den nödvändiga vården. Inte minst enskilda som kontaktar länsstyrelsen uppger ofta att de tidigare varit i kontakt med socialnämnden men inte fått gehör för sin anmälan.
- Den nuvarande ordningen medför att ärendena blir prioriterade hos socialnämnderna och ofta leder till frivillig vård. Länsstyrelsen får insyn i öppenvårds- och slutenvårdsresurserna. Situationer som innebär formell tillsyn kan undvikas samtidigt som länsstyrelserna tidigare får information om missförhållanden.

15.6 LVM och kommunernas ekonomi

Ett argument mot en kommunalisering av LVM som framförts såväl i samband med utredningens "hearing" som i denna enkät är att kommunernas pressade ekonomi kan inverka negativt på missbrukarvården och särskilt LVM-vården. Det har framhållits risker för att missbrukare inte kommer att få den vård, som de är berättigade till. Företrädare för såväl länsstyrelser som kommuner har framhållit att utvecklingen den senaste tiden bekräftat deras farhågor. I enkätens öppna fråga har fem länsstyrelser uttryckt farhågor för att kommunernas pressade ekonomi framledes kommer att påverka LVM-vården.

Exempel på svar från länsstyrelserna:

- Den markanta minskningen av LVM-vården kan bero på kommunernas pressade ekonomi. Deras möjligheter att ge adekvat vård minimeras.
- En svårighet kan vara att kommunerna av ekonomiska skäl inte ansöker om LVM-vård.
- Risk finns för att kommunernas ekonomiska situation påverkar deras benägenhet att ansöka om LVM-vård.
- Det ekonomiska läget i kommunerna kan påverka frekvensen av såväl placering av missbrukare på behandlingshem som hur länge det dröjer innan missbruk anmäls till länsstyrelsen.
- Svårare att få igenom missbrukarvård ute i kommunerna på grund av kostnadsskäl.

15.7 Ärendeutvecklingen och om vården i övrigt

På den öppna frågan i enkäten har fyra länsstyrelser svarat att antalet ärenden minskat under de senaste åren. Denna uppfattning ligger också i linje med den uppfattning som framhållits av länsstyrelserna om konsekvenserna av kommunernas pressade ekonomiska situation. Här följer exempel på de svar som länsstyrelserna givit:

- Under det senaste året har det skett en markant minskning av antalet LVM-ärenden.

- Antalet anmälningar har i år reducerats med 10 procent.
- Kraftig minskning av LVM-ärenden och även SoL-ärenden avseende vård på behandlingshem.
- Arbetsinsatsen beträffande LVM-ärenden har minskat de senaste två åren. Antalet ärenden har minskat med 40–50 procent.

Flera länsstyrelser har också påtalat att problematiken i ärendena försvårats och komplicerats under åren. Klienterna är i sämre fysisk och psykisk kondition än tidigare och färre personer får nödvändig vård jämfört med hur det var tidigare. Uppgifterna ligger väl i linje med övrig information om kommunernas pressade ekonomi och en reduktion av missbrukarvården och LVM-vården.

16 Kommunala vårdalternativ

16.1 Inledning

Under många år har det förts en diskussion om behovet av att utveckla öppenvården för missbrukare. De nu gällande statsbidragsbestämmelserna ger uttryck för en vilja att öka öppenvårdens insatser samt att minska behovet av institutionsvård. Det är väl känt att en viktig del av missbruksarbetet bedrivs i öppna former. För att få en översikt av den öppna vården har Socialstyrelsen nyligen genomfört en kartläggning. Rapporten är ännu inte publicerad och har arbetsnamnet "En kartläggning av öppenvårdsenheter för alkoholmissbrukare". I undersökningen ingår 310 enheter och av dessa har 206 en offentlig huvudman och resten drivs av organisationer eller helt privata huvudmän. I rapporten konstateras att framväxten av nya enheter varit påtaglig sedan mitten av 1980-talet.

Under år 1991 redovisade dessa 310 enheter att man hade kontakt med 58 537 personer och att man haft 885 493 klientbesök samma år. Klienterna kom i huvudsak på eget initiativ och nästan en fjärdedel hade enligt uppgift inga tidigare vård-erfarenheter. En fjärdedel av klientkontakterna avslutades under år 1991 eftersom ändamålet med vården var uppfyllt. Vid nära 40 procent av behandlingsenheterna hade man strukturerade behandlingsprogram. När det gäller den mer medicinskt inriktade vården förekom antabusbehandling vid många enheter men även psykofarmakabehandling förekom i viss utsträckning.

Socialstyrelsen har tidigare i rapporten Hopp för de hopplösa fallen (Socialstyrelsen redovisar 1986:18) gjort en begränsad kartläggning av några alternativ till institutionsvård. De projekt eller öppenvårdsenheter som redovisades var "Dagcentraler i Borås", "Stödsamariter i Gällivare", "Smult-ronstället i Huddinge", "Hagaprojektet i Höör", "Sociala gruppverksamheter i Lund" och "Edsbergsprojektet i Sollentu-

na". I rapporten konstaterades att alternativen till institutionsvården gav goda resultat trots att de inte var kostsamma. Vårdresultaten visade sig i form av en reducerad alkoholkonsumtion och ökade möjligheter till att klara ett självständigt boende.

16.2 Exempel från kommunerna

I en rapport från Socialdepartementet som heter *Goda Exempel* och som utkom i januari 1993 redovisas erfarenheter från några olika öppenvårdsenheter inom skilda vårdområden där man gjort försök med hur man kan få mer vård för pengarna utan att kvaliteten försämras. Bl.a. finns ett exempel från missbrukarvården i Upplands-Väsby. Det konstateras att behandlingen på institutioner tidigare varit både dyrbar och gett dåliga resultat. Kommunen ändrade senare strategi och erbjuder istället missbrukare sex veckors utbildning i öppenvård, då deltagarna kan bo kvar hemma. Man tar i anspråk olika lokala resurser i arbetet. Sedan år 1990 har dubbelt så många missbrukare fått behandling till halva kostnaden. Socialtjänsten har gjort en uppföljning av insatserna och funnit att resultaten av denna öppna verksamhet var avsevärt bättre än institutionsvård.

Utredningen har också kontaktat flera kommuner för information om alternativa öppna vårdformer och här redovisas några exempel:

Västerviks kommun har i flera år drivit ett lokalt öppenvårdsprojekt som heter *Aspen*, där man gjort betydande satsningar på öppenvården. Därmed har man reducerat kostnaderna för institutionsvården betydligt.

I Haninge kommun finns också ett öppenvårdsprojekt som har namnet *Handenmodellen*. Målsättningen är att ge en bättre och billigare behandling på hemmaplan för utslagna alkoholmissbrukare. Insatserna i öppenvården skall förhindra institutionsplacering enligt SoL eller LVM.

I Lindesbergs kommun arbetar man med stödsamariter på hemmaplan för de ensamstående äldre missbrukarna med syftet att reducera institutionsvården. Från kommunens sida har man den uppfattningen att kostnaderna för institutionsvården reducerats.

I Borlänge kommun finns en speciell vårdgrupp som arbetar

med missbrukare där man fortlöpande försöker finna alternativ till dyra vårdplatser genom insatser inom öppenvården.

I Marks kommun arbetar man också med att så långt som möjligt söka frivillig avgiftning/vård innan LVM aktualiseras. Målsättningen är att ge vård och stöd på hemmaplan med lägsta möjliga omhändertagandenivå för missbrukarna.

17 Utredningens förslag

17.1 Allmän motivering (LVM)

Som framgått av den tidigare bakgrundsbeskrivningen (se kapitel 9) har det länge rått delade meningar om vilken roll den kommunala socialtjänsten bör ha i förhållande till de vuxna missbrukarna, främst i vad avser de tvångsmässiga inslagen i vården. Meningsmotsättningarna har delvis berott på en olikartad ideologisk syn på socialtjänsten som sådan, men också på olika uppfattning om metoder i behandlingsarbetet. Under 1970- och början av 1980-talet hävdades i stor utsträckning att tvång mot vuxna inte alls borde förekomma inom socialtjänstens ram, då detta ansågs äventyra ett förtroendefullt samarbete på längre sikt mellan behandlare och klient. Samtidigt avvisades uppfattningen att missbruksproblemet skulle ses som en sjukdom i vanlig mening. Sådana problem var således en angelägenhet för socialtjänsten; däremot ansåg många att socialtjänsten inte skulle befatta sig med tvångsvård, i vart fall inte utöver vad som krävdes för att åstadkomma en inledande kort avgiftningsperiod. Själva behandlingsarbetet skulle bygga på den enskildes egen vilja till förändring, och socialtjänstens roll borde vara att motivera, hjälpa och stödja honom i detta.

Den nu översiktligt återgivna synen på missbrukarvården och socialtjänstens roll däri präglade 1981 års LVM, som kom till som en kompromisslösning i ett läge där beslut redan fattats om socialtjänstreformens ikraftträdande och om upphävande av den tidigare nykterhetsvårdslagen innan frågan om tvångsvård av missbrukare ännu fått någon politisk lösning. Den äldre LVM utmärktes följaktligen av mycket begränsade vårdindikationer och vårdtider samt av att man – främst i syfte att befria socialtjänsten från rollen som den enskildes motpart i tvångsvårdsmålen – förde in länsstyrelsen som den myndighet som skulle svara för utredning och ansökan om

LVM-vård. Andra argument som framfördes för denna senare förändring, vilka i dagsläget kanske har behållit mera aktualitet, var önskemålet om att stärka den enskildes rättssäkerhet, eftersom det var fråga om frihetsberövande åtgärder, samt att skapa förutsättningar för en mera enhetlig rättstillämpning. Kritikerna menade att det var en konstlad lösning: missbrukarna visste ändå att socialtjänsten stod bakom en ansökan om tvångsvård.

Erfarenheterna av den nya ordningen med länsstyrelsen som den enskildes motpart har emellertid varit mycket goda. Utredningarna från länsstyrelserna håller hög kvalitet och länsstyrelsernas initiativrätt i LVM-ärendena har bidragit till att motverka de skillnader i praxis och synsätt som finns i kommunerna. I 1988 års LVM behöll man därför denna principlösning, ehuru man för att minska ett visst dubbelarbete i samband med LVM-utredningarna lade en större del av ansvaret för själva utredningsarbetet på kommunens socialtjänst. Det fanns dock en riksdagsminoritet som redan då menade att man borde ta steget fullt ut och lägga hela ansvaret för utredning och ansökan om LVM-vård på socialnämnden i stället för på länsstyrelsen.

När det gäller frågan om det i fortsättningen bör vara länsstyrelsen eller socialnämnden som svarar för utredning och ansökan om LVM-vård kan till en början konstateras att den ideologiska syn på socialtjänstens roll i fråga om tvångsvård som i mycket bestämt den lagtekniska regleringen av missbrukarvården, synes ha försvagats. Även om det fortfarande finns förespråkare för uppfattningen att förtroendet för socialtjänsten försämras om socialtjänsten också kan initiera tvångsvård, förefaller de flesta numera att anse att detta spelar en underordnad roll för relationen till klienten. Klienten vet ändå att frågan om tvångsvård kan aktualiseras om inte behövlig behandling kommer till stånd på frivillig väg. Flera deltagare i den av utredningen anordnade "hearingen" (se avsnitt 14.4) ansåg sålunda att det vore en fördel med ett klarare ansvarstagande från socialtjänstens sida när det gällde tvångsvården. På de flesta håll tycks man inte befara svårigheter i behandlingsarbetet som följd av att socialnämnden själv skulle ansöka om LVM-vård utan medverkan av länsstyrelsen. I sammanhanget kan erinras om att socialtjänsten har en sådan roll i LVU-ärenden, vilket inte tycks ha gett anledning till motsva-

rande problem.

Till detta kan självfallet läggas olika praktiska hänsyn. Det har länge varit en strävan att effektivisera länsstyrelsernas tillsyn på det sociala området så att länsstyrelserna verkligen kan fungera som den stödjande regionala fackexpertis för den kommunala socialtjänsten som ursprungligen förutsatts. Detta har i praktiken visat sig omöjligt för länsstyrelserna, främst emedan de varit alltför arbetstyngda med löpande ärenden. De extra resurser som länsstyrelserna tillfördes för LVM-ärenden har inte varit tillräckliga. Det är därför angeläget att finna möjliga alternativ för att avlasta länsstyrelserna löpande ärenden i syfte att skapa förutsättningar för en mera aktiv och effektiv tillsyn. En ärendegrupp som därvid nämnts är LVM-ärendena.

Samtidigt finns hos de kommunala socialnämnderna en stor kunskap och erfarenhet inom just missbrukarvården. Kommunernas verksamhet på detta område har långvarig tradition. Det är även nu socialtjänsten som har ansvaret för all frivillig missbrukarvård, både den som kan vara ett alternativ till tvångsvård och den efterföljande vård som måste kunna ges efter en period av tvångsvård. Socialtjänsten känner också väl till förhållandena för de flesta missbrukare som är aktuella för LVM-vård. Skulle socialtjänsten i något fall inte känna till en missbrukare eller ha undersökt möjligheterna till frivillig vård för denne är socialnämnden i allt fall skyldig att utreda detta till följd av sina allmänna skyldigheter enligt socialtjänstlagen (11 och 50 §§). Det ligger därför nära till hands att se det som en naturlig uppgift för socialtjänsten att också utreda frågan om eventuell LVM-vård och vid behov initiera sådan. Det torde i själva verket innebära ett ganska blygsamt merarbete för socialtjänsten, som i allt fall måste utreda ärendet och räkna med att kanske också behöva låta ansvarig socialsekreterare närvara vid förhandlingen i länsrätten. Ett visst dubbelarbete mellan länsstyrelsen och socialtjänsten, som för närvarande ter sig oundvikligt, skulle samtidigt elimineras. Erfarenheterna från de oftast mer komplicerade LVU-ärendena, där kommunerna redan nu har det fulla ansvaret för att utreda och initiera vård, talar dessutom för att kommunerna kan fullgöra dessa uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Å andra sidan skall inte bortses från att länsstyrelserna i flera avseenden kommit att spela en viktig roll genom sin

initiativrätt i LVM-ärenden, vilken går förlorad om den nuvarande ordningen överges. Det gäller bl.a. strävandena mot en enhetlig rättstillämpning, något som får anses både önskvärt och nödvändigt när det gäller för den enskilde så ingripande åtgärder som en längre tids frihetsberövande. Att praxis skiftar från kommun till kommun eller t.o.m. från kommundel till kommundel kan svårligen accepteras på ett sådant område, annat än när olikheten är betingad av faktiska skillnader i fråga om t.ex. lokala möjligheter att erbjuda alternativ vård eller behandling som den enskilde accepterar. Det faktum att länsrätten fattar det formella beslutet om vård utgör visserligen en garanti för att inte tvångsvård kommer till stånd i ett fall när andra behandlingsmöjligheter först borde prövas. Men beslut av länsrätten kan inte garantera att inte en kommun underlåter att ansöka om LVM-vård i ett fall när så bort ske. Det är inte minst i dessa situationer som länsstyrelsen kunnat agera i kraft av sin initiativrätt och därigenom framtvinga vårdinsatser som en kommun annars inte varit beredd att föranstalta om. Detta har bl.a. framhållits av flera klientorganisationer som uppvaktat utredaren. Inte minst anhöriga till missbrukare har upplevt det som en fördel att kunna vända sig till länsstyrelsen när kommunens socialtjänst varit ovillig att ingripa. Sådana faktorer måste självfallet beaktas.

I en tid som är ekonomiskt bekymmersam för kommunerna ökar riskerna för att lokala ekonomiska hänsyn får påverka ramen för missbrukarvården och att tvångsvård inte alltid kommer till stånd i de fall lagstiftaren förutsatt utan ersätts med andra, mindre kostsamma behandlingsåtgärder. Den ekonomiska åtstramningen är givetvis inte enbart av ondo, utan kan framtvinga en kritisk omprövning och granskning av den vård som lämnas och därmed leda till en effektivare och för den enskilde mera ändamålsenligt utformad behandling. Exempel på sådana försök med bl.a. olika former av öppen vård har nämnts i det föregående (se avsnitt 16.2). Men det kan inte bestridas att den alltmer utbredda satsningen på öppenvård också inger farhågor, då den kan vara förestavad av kostnadsskäl och inte alltid är i missbrukarvårdens intresse. Flera klientorganisationer har sålunda framfört till utredaren att det i vissa kommuner blivit mycket svårt att få till stånd behövlig institutionell vård.

Vad som nu sagts utgör enligt utredarens mening kanske den

mest vägande invändningen mot att redan i dag flytta över initiativrätten i LVM-ärenden från länsstyrelse till kommun. Missbrukarvården är ett område där få protesterar mot nedskärningar trots att ingenting tyder på att vårdbehoven minskat. Om en förändring genomförs måste den därför mötas med en kraftigt intensifierad tillsyn från länsstyrelsens sida, inbegripet kontroll av handläggningen av enskilda ärenden, stickprovsvis eller med anledning av klagomål från t.ex. polisen eller anhöriga till missbrukare. Att de resurser som länsstyrelserna hittills använt för LVM-ärenden frigörs får sålunda inte leda till att dessa tas i anspråk för andra ändamål än för det sociala området.

Med en sådan intensifierad tillsyn kan det finnas förutsättningar att vidmakthålla den konsekventa rättstillämpning som uppnåtts genom länsstyrelsernas bevakning av och initiativrätt i LVM-ärenden. Kompetensen finns otvivelaktigt i kommunerna; problemet i dag gäller konsekvenserna av att i ett kärvt ekonomiskt läge förena hos samma instans dels initiativrätten enligt en under vissa betingelser obligatoriskt tillämplig lag, dels kostnadsansvaret för de i många fall långvariga och kostsamma vårdåtgärderna. Detta problem kan dock inte sägas vara unikt för LVM-vården utan uppträder även inom LVU-vården och inom den frivilliga ungdoms- och missbrukarvården. En intensifierad tillsyn från länsstyrelsens sida över hela socialtjänstområdet framstår därför som den i ett bredare perspektiv viktigaste åtgärden för att hindra att ekonomiska hänsyn på ett obehörigt sätt tillåts påverka bedömningen av enskilda missbrukares behov av vård.

17.2 Specialmotivering

17.2.1 Förslaget till Lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

6 §

Första stycket innebär att den anmälningsskyldighet vissa myndigheter har angående behov av vård enligt LVM i fortsättningen skall fullgöras till socialnämnden i stället för som hittills till länsstyrelsen.

Andra stycket innehåller en specialregel om läkares anmälningsskyldighet. Ändringen innebär dels att nuvarande anmälningsskyldighet om behov av LVM-vård skall fullgöras

till socialnämnden i stället för till länsstyrelsen, dels att ett tillägg görs som klargör att samma regel gäller i fråga om behov av omedelbart omhändertagande enligt LVM. Den frågan regleras för närvarande särskilt i 14 §, som följd av att det är socialnämnden som beslutar om sådant omhändertagande medan det är länsstyrelsen som ansöker om vård.

Att de uppgifter som åvilar socialnämnd kan fullgöras av annan kommunal nämnd om kommunfullmäktige så beslutat framgår av 4 § socialtjänstlagen.

7 §

Ändringarna innebär ingen annan förändring i sak än att det blir socialnämnden som svarar för utredningar om tvångsvård. Uppgiftsskyldigheten vid utredningar enligt LVM skall följaktligen fullgöras till socialnämnden i stället för till länsstyrelsen.

8 §

Paragrafen svarar mot den tidigare 9 §. Ändringen innebär att socialnämnden skall utse en kontaktman i samband med att nämnden inleder utredningen i stället för som tidigare i samband med redogörelsen till länsstyrelsen.

9 §

Paragrafen svarar mot den tidigare 10 §. Ändringen innebär att det blir socialnämnden i stället för länsstyrelsen som skall besluta om läkarundersökning i samband med utredningen om tvångsvård.

10 §

Paragrafen svarar mot den tidigare 8 §. Den har omredigerats som följd av att socialnämnden själv skall svara för utredningen om tvångsvård och inte endast lämna en redogörelse till länsstyrelsen. Några andra ändringar i sak föreslås inte.

11 §

Ändringen i första stycket anger endast att det är socialnämnden i stället för länsstyrelsen som skall ansöka om tvångsvård hos länsrätten.

Ändringen i andra stycket är föranledd av att det är socialnämndens egen utredning som skall ges in till länsrätten och

inte endast det underlag som nämnden hittills lämnat till länsstyrelsen.

Tredje stycket är oförändrat.

13 §

Första och andra styckena är oförändrade.

Ändringen i tredje stycket är föranledd av att det blir socialnämnden i stället för länsstyrelsen som har att ansöka om tvångsvård.

14 §

Paragrafen föreslås upphävd. Den regel som för närvarande finns där om läkares anmälningsskyldighet till socialnämnden i fråga om behov av omedelbart omhändertagande har arbetats in i den allmänna regeln om läkares anmälningsskyldighet i 6 § andra stycket.

15 §

Ändringen i första stycket är föranledd av att det blir socialnämnden i stället för länsstyrelsen som ansöker om tvångsvård.

Ändringen i andra stycket innebär att första meningen utgår. Denna anger för närvarande att länsstyrelsen skall underrättas om beslut om omedelbart omhändertagande. Detta blir onödigt när det är socialnämnden som svarar för ansökan om tvångsvård. Däremot måste självfallet polismyndighetens skyldighet att underrätta socialnämnden om sådana beslut kvarstå.

38 §

Ändringen i första stycket är föranledd av att det blir socialnämnden och inte länsstyrelsen som ansöker om tvångsvård.

Andra stycket är oförändrat.

44 §

Första, andra och fjärde styckena är oförändrade.

Ändringen i tredje stycket innebär att hänvisningen till 10 § ändras till 9 § som följd av den ändrade ordningen av 8–10 §§.

45 §

Ändringen innebär att socialnämnden såsom ansvarig för utredningen i mål om tvångsvård får rätt att, liksom tidigare länsstyrelsen påkalla polishandräckning för att föra en missbrukare till läkarundersökning.

47 §

Första stycket är oförändrat.

I det nuvarande andra stycket anges vilken länsstyrelse som avses i olika paragrafer i lagen. Denna bestämmelse blir onödig om socialnämnden övertar alla länsstyrelsens uppgifter i fråga om utredning och ansökan om tvångsvård. Regler om länsstyrelsens tillsyn över socialtjänsten inkl. missbrukarvården finns i socialtjänstlagen. Andra stycket föreslås därför utgå.

Ändringen i det nya andra stycket (nuvarande tredje) är en konsekvens av att andra stycket upphävs och innebär att regeln om vilken länsrätt som är behörig knyts till i vilket län den ansvariga kommunen är belägen. Det innebär ingen ändring i sak.

Ikraftträdandebestämmelserna

De nya bestämmelserna bör i princip få fullt genomslag genast vid ikraftträdandet. Ärenden som är aktuella hos länsstyrelserna bör således fortsättningsvis handläggas av socialnämnden. För det fall länsstyrelsen redan har anhängiggjort ett mål i domstol ter det sig dock mest ändamålsenligt att länsstyrelsen får fullfölja ärendet tills dess det avgjorts slutligt, utan att partsställningen hos domstolen förändras.

17.2.2 Förslaget till Lag om ändring i brottsbalken

Förslaget är en konsekvensändring av att socialnämnden föreslås få initiativrätten i LVM-ärenden i stället för som hittills länsstyrelsen.

Särskilt yttrande

Av Hans Agnéus, Britta Ringnér-Hedberg och
Kristina Widgren

Vid en kommunalisering av tillståndsprövningen enligt LHD bör det självfallet prövas var återkallelser och andra administrativa ingripanden skall handläggas. Länsstyrelserna har en stor erfarenhet och kompetens för denna uppgift, som är grannlaga med hänsyn till effekterna för tillståndshavaren. Vi delar emellertid utredarens uppfattning att de tre funktionerna tillståndsprövning, tillsyn och återkallelser har ett nära samband och därför bör ligga på samma myndighet. Länsstyrelsernas kompetens kommer att tillföras ärendena genom de föreslagna särskilda övergångsreglerna varigenom länsstyrelsen alltid skall höras innan kommunen fattar beslut. Mot denna bakgrund ansluter vi oss till utredarens förslag i denna del.

Däremot förordar vi, till skillnad mot utredaren, en möjlighet till överklagande av kommunens beslut att ge tillstånd. Detta anser vi nödvändigt som en motvikt mot riskerna för en alltför frikostig tillståndsgivning. Det kan diskuteras om detta bör regleras i form av att ett allmänt ombud hos länsstyrelserna ges rätt att överklaga eller på annat sätt. Dessutom anser vi att det kan finnas skäl att överväga om kommunen bör ha en lagstadgad skyldighet att pröva sanktionsfrågan om länsstyrelsen i sin tillsyn finner att åtgärd kan behöva vidtagas. Dessa utvidgade möjligheter för länsstyrelsen och eventuellt andra att få saken prövad anser vi inte skulle behöva innebära att länsstyrelsen måste följa varje ärende i kommunen. I stället skulle möjligheten kunna användas på förekommen anledning.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Dir. 1992:68

Översyn av tillståndsgivning enligt lagen (1977:298) om handel med drycker (LHD) och handläggning enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Dir. 1992:68

Beslut vid regeringssammanträde 1992-05-27

Chefen för socialdepartementet, statsrådet B. Westerberg, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillståndsgivningen enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) överförs till kommunerna. Utredaren skall vidare utreda om socialnämnderna skall få det fulla ansvaret för utredning och ansökan om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Bakgrund*Länsstyrelsen*

Enligt lagen om handel med drycker (LHD) beslutar länsstyrelsen om tillstånd till servering av alkoholdrycker samt parti- och detaljhandel med öl inom länet. Länsstyrelsen har enligt

samma lag också tillsynsansvar och kan som enda myndighet vidta sanktioner, bl.a genom att återkalla tillstånd.

Länsstyrelsen har också ansvar för utredning, ansökan och processföring i länsrätt i mål om tvångsvård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Kommunerna bistår idag länsstyrelserna vid utredning enligt LVM och har lokala tillsynsskyldigheter enligt LHD. Kommunen är också medbestämmande i frågor om alkoholförsäljning, bl.a. i form av kommunalt veto i fråga om att bevilja serveringstillstånd.

De snabba förändringarna inom socialtjänstens område har inneburit att nya krav ställs på länsstyrelsernas tillsyn av kommunernas verksamhet. Arbetet för socialkonsulenter vid länsstyrelserna består till stor del av individärenden främst inom individ- och familjeomsorgen.

Handläggningen av ärenden enligt LVM och LHD tar härvid i anspråk en stor del av tillgängliga resurser. Detta bidrar till att länsstyrelsernas möjlighet att bedriva en aktiv tillsyn enligt socialtjänstlagens intentioner är begränsade.

På initiativ av Social- och Civildepartementen har en arbetsgrupp tillsatts med uppdrag att utveckla innehållet i den regionala tillsynen och uppföljningen av socialtjänsten. Arbetsgruppen kommer att slutföra sitt arbete i juni 1992.

Tidigare utredningar

I ett betänkande från en särskild tillkallad sakkunnig, (Ds 1989:9) Länsstyrelsens sociala funktioner, framkom att länsstyrelsen på grund av resursbrist hade svårt att upprätthålla sitt tillsynsansvar. Betänkandet visade på ett behov av ytterligare översyn av ansökningsförfarandet i LVM-ärenden och tillstånds- och tillsynsansvaret enligt LHD.

Organisationskommittén för genomförande av en ny regional statlig förvaltning uppdrog därefter åt statskontoret att överväga resursbehoven vid de sociala funktionerna på länsstyrelsen.

Statskontoret har i en rapport (Länsstyrelsernas sociala funktioner - resursbehov, PM 1990-08-14) bl.a konstaterat att om det skall vara möjligt för länsstyrelserna att fullgöra sina uppgifter måste antingen ett stort resurstillskott ske eller åtgärder vidtas för att frigöra resurser.

Statskontoret anser det möjligt att genomföra lagändringar som skulle frigöra så stora resurser att tillsynsansvaret skulle klaras inom ramen för befintliga resurser. Statskontoret föreslår att såväl handläggning av ärenden enligt LVM som tillståndsgivning enligt LHD överförs till kommunerna.

Socialstyrelsen tillstyrkte, med vissa förbehåll, i ett yttrande den 4 september 1990 Statskontorets förslag till förändringar. Socialstyrelsen framhöll vikten av att de frigjorda resurserna på länsstyrelserna skulle användas till en förbättrad tillsyn.

Även från andra håll har det ställts krav på översyn av LHD, bl.a. från Stockholms socialnämnd som hemställt om en serie förändringar av LHD i syfte att stärka det kommunala inflytandet och ge kommunen möjlighet att för viss tid återkalla ett tillstånd.

I regeringens proposition 1990/91:175 om vissa folkhälsofrågor aviserades att regeringen hade för avsikt att utreda och analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillståndsgivningen enligt LHD överflyttades till kommunerna.

I direktiven (dir. 1991:124) till regeringens alkoholholpolitiska kommission framförs att kommissionen särskilt skall uppmärksamma reglerna om tillstånd till servering av alkoholdrycker enligt LHD, liksom bestämmelserna om serveringens bedrivande och andra frågor som gäller alkoholserveringen. Kommissionen skall även analysera hur denna lagstiftning tillämpas i praktiken.

Lag om handel med drycker (LHD)

Enligt LHD får alkoholdrycker inte säljas utan tillstånd. Det kan vara fråga om tillstånd till servering av alkoholdrycker samt parti- och detaljhandel med öl (klass II).

Socialstyrelsen är central tillsynsmyndighet. På det lokala planet har socialnämnd och polismyndigheter tillsynsuppgifter med skyldighet att rapportera iakttagelser till länsstyrelsen som har ett regionalt tillsynsansvar. Vid missförhållanden skall länsstyrelsen vidta åtgärder för att undanröja dessa, i sista hand genom att återkalla tillståndet eller förbjuda verksamheten.

Antalet tillståndsärenden har enligt en enkätundersökning som Statskontoret genomförde under 1990 ökat med 60–70 %

under åren 1981–1987. Detta har inneburit att länsstyrelsernas möjlighet att utöva tillsyn i enlighet med lagstiftarens intentioner minskat drastiskt.

Traditionellt har kommunerna ett starkt medbestämmande i frågor om alkoholförsäljning. Den kommunala handläggningen styrs ofta av kommunens egna riktlinjer. Kommunerna har möjlighet att yttra sig över de alkoholpolitiska följderna av ett begärt tillstånd genom den obligatoriska remissen i serveringsärenden. Bland annat skall kommunen pröva om det finns behov av ytterligare en restaurang i området. Oavsett motiven i ett yttrande kan kommunen med bindande verkan avstyrka bifall till en ansökan (veto).

Vetorätten ligger hos kommunens fullmäktige men kan delegeras till annat kommunalt organ. Kommunens veto kan överklagas enbart genom kommunalbesvär.

Länsstyrelsen har det förvaltningsrättsliga ansvaret och skall pröva lagligheten i ärenden enligt LHD. Länsstyrelsen skall också pröva lämpligheten hos den eller de personer som skall driva verksamheten. Personprovningen sker bl.a. på grundval av uppgifter ur register hos polis och skattemyndigheter. Förvaltningsrättsliga krav på handläggningen gäller självfallet också vid administrativa ingripanden. Länsstyrelsens tillståndsbeslut och beslut i åtgärdsärenden kan överklagas till kammarrätt.

I Statskontorets rapport föreslås att länsstyrelsens tillsynsfunktion skall stärkas bl.a. genom att resurser frigörs om tillståndsgivningen enligt LHD överförs till kommunerna. I länsstyrelsens roll skall även, enligt förslaget, ingå en skyldighet att vid behov vidta nödvändiga sanktioner. Besvärinstanser över kommunens beslut enligt LHD bör enligt Statskontoret vara länsrätt och kammarrätt. Länsstyrelsen bör dessutom enligt förslaget ha besvärsrätt över en kommuns bifallsbeslut för att motverka riskerna för en tillståndsgivning som är allt för generös med hänsyn till den gällande lagstiftningen.

Riksdagen har lagt fast riktlinjer för det framtida avgiftsuttaget för provning av vissa ärenden hos statliga myndigheter (prop. 1989/90:138, FiU 38, rskr. 289). Enligt de antagna riktlinjerna skall principen full kostnadstäckning fastställas som ekonomiskt mål för den verksamhet som dessa avgifter avser att täcka. Avgiften för ett tillståndsärende skall tas ut

som en ansökningsavgift i stället för en expeditionsavgift, vilket innebär att avgiften tas ut oavsett om ansökan bifalls eller inte. Se avgiftsförordningen SFS 1992:191 och Regeringens förordningsmotiv 1992:3.

Ett system med avgifter även för myndigheternas tillsynsverksamhet tillämpas redan på t.ex. miljöskydds- och livsmedelslagstiftningens områden.

Lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med missbrukare är skyldiga att anmäla till länsstyrelsen om de får kännedom om att någon kan antas vara i behov av vård enligt LVM. Sådan anmälan kommer i första hand från socialnämnderna men även från polis, skyddskonsulent och läkare. Även anhöriga och andra kan vända sig direkt till länsstyrelsen.

När länsstyrelsen får en anmälan har den att vidta erforderlig utredning samt att hos länsrätten ansöka om tvångsvård, om utredningen visar att detta är nödvändigt.

Socialberedningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1987:22) Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget att socialnämnderna skulle få ett större ansvar för själva utredningsarbetet men att länsstyrelsen fortfarande skulle ha ansvaret för utredning och ansökan i ärenden om vård enligt lagen.

Remissutfallet i denna del av beredningens förslag fick ett blandat mottagande. Ett flertal av remissinstanserna tillstyrkte beredningens förslag eller ville behålla den dåvarande ordningen. Flera remissinstanser avstyrkte dock beredningens förslag och förordade att socialnämnden skulle få det fulla ansvaret för utredning och ansökan om vård enligt LVM.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition 1987/88:147 vilken följde socialberedningens förslag att länsstyrelsen skulle behålla ansvaret för utredning och ansökan men att socialnämnden skulle anlitas för själva utredningsarbetet. Vid riksdagsbehandlingen reserverade sig de borgerliga partierna mot beslutet och föreslog att socialnämnderna skulle ges det fulla ansvaret.

Det har sålunda funnits olika uppfattningar om vilken roll länsstyrelserna skall ha när det gäller ärenden enligt LVM. Ett motiv att *behålla* ansvaret för utredning och processför-

ing hos länsstyrelsen har varit att det därmed kan ske en enhetlig bedömning av vårdbehovet i ärenden om tvångsvård. Ett annat är att en anmälan till länsstyrelsen om behov av LVM-vård kan komma från socialtjänsten, men också från andra samhällsinstanser liksom från privata personer. Olika uppfattningar kan finnas mellan socialnämnden och anmälarna, t.ex. om behovet av tvångsvård. I sådana lägen kan det finnas skäl för att behovet av tvångsvård prövas av en från den kommunala socialtjänsten fristående instans.

Mot denna bakgrund har även andra lösningar diskuterats, t.ex. att länsstyrelsen, även vid en kommunalisering av ansvaret för ansökan till länsrätten, ges en möjlighet att ansöka i de fall socialnämnden inte finner skäl för en vårdansökan.

Ett starkt skäl för en *förändring* av nuvarande ordning är att socialnämnderna redan i dag har att genomföra stora delar av utredningsarbetet och att det är socialnämnderna som skall svara för det fortsatta vårdarbetet när länsrätten fattat beslut om ett omhändertagande. I denna situation kan länsstyrelsens roll bli oklar och uppenbar risk finns att befintliga utredningsresurser används ineffektivt. Från olika håll har hävdats att länsstyrelsens roll borde begränsas till dels en tillsynsfunktion gentemot kommunerna, dels en expertroll i förhållande till länsrätten.

Uppdraget

LHD

Utredaren skall göra en analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillståndsgivningen enligt LHD överförs till kommunerna. Utredningen skall redovisa de förslag till lagändringar som en kommunalisering av tillståndsgivningen skulle erfordra. Utredaren skall därmed även överväga vilken besvärssordning som bör gälla och vem som skall ha rätt att överklaga beslut enligt LHD.

LVM

Utredaren skall analysera förutsättningarna för att socialnämnderna ges det fulla ansvaret för utredning och ansökan om vård enligt LVM. Om utredningen finner att en kommunalisering bör genomföras, skall den lägga fram förslag till

erforderliga lagändringar.

Utredaren bör i berörda delar samråda med den nyligen tillsatta Alkoholpolitiska kommissionen (S 1991:17).

Utredningen bör avsluta sitt arbete senast den 1 mars 1993.

För utredningen gäller direktiven (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning samt direktiven (dir. 1988:43) angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för socialdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommitteförelörden (1976:119) – med uppdrag att analysera förutsättningar för och konsekvenserna av ett överförande till kommunerna dels av tillståndsgivningen enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD), dels av utredning och ansökan om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM),

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta femte huvudtitelns anslag A 2. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan

(Socialdepartementet)

Enkätredovisning

Alkoholpolitiska kommissionen
LDH/LVM-utredningen

Gemensam delrapport februari 1993

Tillämpningen av lagen (1977:293) om handel med drycker vid länsstyrelser och kommuner

Anm. Denna redovisning omfattar endast de frågor som berör LHD/LVM-utredningen. Resterande frågor redovisas i Alkoholpolitiska kommissionens delbetänkande om serveringsbestämmelserna.

1 Förord

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommission med uppgift att utvärdera den hittillsvarande alkoholpolitiken och lägga fram förslag till en strategi för framtiden – bl.a. i ett EG-perspektiv. Den svenska alkoholpolitiken genomgår därmed en bred översyn inte minst med hänsyn till förestående EG-förhandlingar och EES-avtal.

I kommissionens uppdrag ingår även att föreslå förändringar i lagstiftningen, om kommissionen finner att vissa bestämmelser kan förenklas eller helt utmönstras för att de inte längre fyller någon alkoholpolitisk funktion. I andra fall kan reglerna behöva förtydligas eller skärpas för att bättre fylla ett alkoholpolitiskt syfte. I detta sammanhang skall kommissionen enligt direktiven (1991:124) särskilt uppmärksamma reglerna om tillstånd till servering av alkoholdrycker enligt lagen om handel med drycker (LHD), liksom bestämmelserna om serveringens bedrivande och andra frågor som gäller alkoholserveringen. I detta arbete skall kommissionen analysera hur denna lagstiftning tillämpas i praktiken.

Enligt LHD beslutar länsstyrelsen om tillstånd till servering av alkoholdrycker samt parti- och detaljhandel med öl klass II inom länet. Innan tillstånd eventuellt utfärdas skall länsstyrelsen höra med kommunen som i sitt yttrande kan förhindra nya eller utökade serveringstillstånd med hjälp av kommunalt veto. Länsstyrelsen har enligt samma lag också tillsynsansvar och kan som enda myndighet besluta om administrativa ingripanden, bl.a. återkalla tillstånd. Även kommunerna har tillsynsskyldigheter enligt lagen och skall bistå länsstyrelsen i detta arbete.

De snabba förändringarna inom socialtjänstens område har inneburit att nya krav ställs på länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas verksamhet. Statskontoret har i en promemoria år 1990 gjort bedömningen att det torde vara möjligt att genomföra sådana lagändringar att resurser hos länsstyrelserna skulle frigöras så att tillsynsansvaret skulle kunna klaras inom ramen för befintliga resurser, bl.a. genom att tillståndsprövningen enligt LHD överfördes till kommunerna.

Mot bakgrund av detta har regeringen tillkallat en särskild utredare för att undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av att kommunalisera tillståndsprövningen enligt LHD. I direktiven (1992:68) anges att utredningen skall redovisa de förslag till lagändringar som därmed skulle erfordras.

2 Enkätens uppläggning

2.1 Frågeställningar

Enkäten är uppdelad i ett statistik- och resursblock, ett åsiktsblock och några öppna frågor.

Statistik- och resursblocket syftar till att belysa befintliga resurser och ärendebelastning hos länsstyrelser och kommuner liksom även att ge en uppfattning om resursbehovet hos kommunerna vid en kommunalisering av tillståndsprövningen. Detta avsnitt har i första hand bearbetats av LHD/LVM-utredningen.

Åsiktsblocket tar upp ett tjugotal av de mest omdiskuterade serveringsbestämmelserna i lagen om handel med drycker. Syftet är att få ett bidrag till Alkoholpolitiska kommissionens analys av reglerna om alkoholserveringen med sikte på att förenkla och förtydliga lagstiftningen.

De öppna frågorna, slutligen, har givit länsstyrelser och kommuner möjlighet att kommentera enkäten utförligare. Detta avsnitt svarar de båda utredningarna för gemensamt.

2.2 Urval

Enkäten har tillställts samtliga länsstyrelser (24) och – i samråd med Svenska Kommunförbundet – ett urval av landets 286 kommuner. Kommunurvalet har skett på följande sätt:

	Antal kommuner	Urval	U-faktor
Kommungrupp 200 000 –	3	3	$3/3 = 1.00$
Kommungrupp 50 000 – 199 999	37	19	$37/19 = 1.95$
Kommungrupp 20 000 – 49 999	78	26	$78/26 = 3.00$
Kommungrupp – 19 999	157	31	$157/29 = 5.41$
Turistkommuner	11	11	$11/11 = 1.00$
	286	90	$286/88 = 3.25$

Kommuner som har decentraliserat LHD-handläggningen till kommundelsnämnder och liknande har uppmanats att försöka samordna sina enkätsvar till ett per kommun.

Enkäten har således ställts till 90 kommuner och 24 länsstyrelser eller totalt 114 myndigheter.

Enkäten har besvarats av länsstyrelsernas handläggare av alkohollärenden. I kommunerna har den tjänsteman som handlägger serveringsärenden eller dennes arbetsledare vid socialtjänsten besvarat enkäten. I några fall har samråd skett med ordföranden i socialnämnden. Det har också förekommit att enkäten behandlats i socialnämnden.

Enkäten besvarades av alla länsstyrelser och 88 av de 90 utvalda kommunerna. Sammanlagt finns således 112 enkätsvar.

2.3 Resultatens tillförlitlighet

Urvalet kommuner har gjorts i samarbete med statistisk expertis vid Svenska Kommunförbundet. Syftet har varit att reducera utredningens arbete men att ändå med ganska god säkerhet kunna belysa situationen i landets 286 kommuner. Anledningen till att vi slumpmässigt inte valt ut 90 kommuner bland samtliga 286, är att ett s.k. viktat urval ökar säkerheten i våra resultat. Det är mot den

bakgrunden som de större kommunerna är starkt representerade i urvalet.

2.4 Några exempel på resultatens tillförlitlighet

Med vårt urvalsförfarandet kan vi säga att osäkerheten i *åsiktsblocket* är som störst i vårt resultat om svaren fördelar sig på 50 procent ja-svar och 50 procent nej-svar. Med 95 procents sannolikhet ligger då det korrekta värdet mellan 40 och 60 procent. Det korrekta värdet skulle vi ha erhållit om vi hade tillfrågat samtliga 286 kommuner. (Konfidensintervallet är 95 procent).

Om svarsfördelningen däremot är 20 procent ja-svar och 80 procent nej-svar ökar säkerheten. Då ligger det sanna ja- värdet med 95 procents sannolikhet mellan 12 och 28 procent (plus minus 8 procent från vårt uppmätta värde 20 procent).

Om andelen ja-svar på en fråga är 10 procent ökar säkerheten således i våra svar ytterligare.

När det gäller numeriska skattningar eller uppgifter i resurs- och statistikblocket (t.ex. antal tjänster och antal årsarbetskrafter) är osäkerheten i skattningarna, som avser samtliga kommuner mindre än 10 % vid 95 % konfidensnivå. Det innebär att 95 % av skattningarna har ett urvalsfel på högst 10 %.

För några variabler har ingen skattning gjorts för landets samtliga kommuner. I dessa fall anges detta särskilt.

Denna rapport gör inget anspråk på att vara en analys av enkät-svarens betydelse för Alkoholpolitiska kommissionens och LHD/LVM-utredningens ställningstaganden i olika avseenden, utan är endast en redovisning av fakta och åsikter. Resultaten av enkäten är ett av flera underlag för de båda utredningarnas fortsatta arbete.

3 Resurs- och statistikblock

För att få en bild av vilka resurser som länsstyrelserna och kommunerna i dag ägnar åt LHD-ärenden enligt gällande lagstiftning ställdes frågor i enkäten om resurser vid länsstyrelserna och inom kommunernas socialtjänst. Vid en eventuell kommunalisering av tillståndsprövningen är det väsentligt att få kommunernas uppfattning om LHD-ärenden och vilka resurser de anser sig behöva ytterligare för att som första instans besluta om tillstånd enligt LHD.

3.1 Länsstyrelsernas resurser

I enkäten ställdes frågor om hur många tjänster för LHD-ärenden det fanns vid respektive länsstyrelse vid enkättillfället hösten 1992. Samtliga länsstyrelser har besvarat frågan.

Antal tjänster:	46
Varav handläggare:	35

Enligt en kartläggning som gjordes av 1980 års organisationskommitté fanns det året 45 alkoholhandläggare och 15 assistenter avdelade att biträda dessa. Sedan 1981 har länsstyrelserna varit föremål för årliga resursminskningar. I betänkandet Länsstyrelsernas sociala funktioner (Ds 1989:9) uppges antalet alkoholhandläggare ha reducerats till knappt 35. Samma uppgift redovisar Statskontoret i sin promemoria.

Antalet tjänster är självfallet inte ett tillfredställande mått på hur mycket resurser, som satsas på ett visst område. Exempelvis kan en tjänst ibland omfatta kortare tid än en heltid. Innehavaren av en viss tjänst kan också inom ramen för sitt ansvarsområde även handlägga andra ärenden än just LHD-ärenden under en del av sin arbetstid. Detta framkommer också i Statskontorets PM, där det framgår att alkoholhandläggarna parallellt används för andra ärenden inom länsstyrelserna. Mot denna bakgrund ställdes frågor om det faktiska resursutnyttjandet mätt i årsarbetskrafter för LHD-ärenden.

Antal årsarbetskrafter:	49
Varav handläggartjänster:	36

Det faktiska resursutnyttjandet stämmer ganska väl överens med antalet tjänster vad avser handläggare. När det gäller övriga administrativa resurser är skillnaden större.

3.1.1 Tillståndsärenden respektive tillsyn

I betänkandet Länsstyrelsernas sociala funktioner och i Statskontorets PM framgår att länsstyrelserna på grund av ökade arbetsuppgifter och minskande resurser inte kan fullgöra sina uppgifter inom det sociala området på ett tillfredställande sätt. När det gäller LHD-ärenden, så har bristen på resurser framför allt drabbat tillsynsverksamheten. Länsstyrelserna saknar således tillräckliga resurser att bevaka att bestämmelserna i LHD efterlevs. Tillsynen är en av huvuduppgifterna för länsstyrelserna efter länsstyrelsereformen. I betänkandet Länsstyrelserna och socialtjänsten (Ds

1992:67) föreslås att vissa ärendegrupper avlastas länsstyrelserna för att möjliggöra en effektivisering av uppföljning och utvärdering.

Länsstyrelsernas resursfördelning var enligt Statskontorets PM och vår enkät följande:

Statskontoret, 1990 Vår enkät, 1992

Tillstånd	82 %	81 %
Tillsyn	18 %	19 %

Undersökningarna talar för att det inte inträffat några större förändringar när det gäller fördelningen av resurser på tillståndsprövning respektive tillsyn mellan åren 1990 och 1992. Vid sex länsstyrelser avsatte man enligt vår enkät 90 procent eller mer för tillståndsprövning. En länsstyrelse avsätter inte några resurser alls för tillsyn. Det finns däremot tre länsstyrelser som satsar 40 procent av resurserna eller mer på tillsyn och tillsynsärenden.

3.2 Kommunernas resurser

Kommunernas handläggning av ansökningar om serveringstillstånd omfattar i första hand utarbetandet av tjänsteutlåtanden och remissvar till länsstyrelserna. Kommunernas handläggning av LHD-ärenden skall enligt lagstiftningen endast omfatta behovsprövningen, men i vissa fall genomför kommunerna även en prövning av den personliga lämpligheten. Därutöver skall kommunen tillsammans med länsstyrelsen och polisen svara för att bestämmelserna i LHD efterlevs. Tillsynen enligt LHD omfattar samtliga de olika tillstånd som finns i LHD, dvs. även detalj- och partihandel med öl klass II.

Kommunen har också ett lokalt ansvar enligt socialtjänstlagens 11 § att förebygga missbruk genom såväl allmänna och strukturellt inriktade åtgärder som individuellt inriktade insatser.

För att få jämförbara uppgifter mellan kommunerna är beräkningarna när det gäller årsarbetskrafter grundade på en arbetstid på 1 750 timmar. (Beräkningsgrunden har valts ut i samarbete med Svenska Kommunförbundet)

Följande resurser finns enligt enkätsvaren i de kommuner (88) som omfattas av vår undersökning och kan uppskattas för landet som helhet.

	Urvalet	Skattning för samtliga kommuner
Antal tjänster:	18,5	42,4
Varav heltidstjänster:	9,3	20,1
Årsarbetskrafter:	21,3	44,9

Arbetsinsatsen för LHD-ärenden i urvalet bedömdes motsvara 21,3 årsarbetskrafter. En skattning för samtliga kommuner uppgår till 44,9 årsarbetskrafter.

3.2.1 *Kommunernas resurser för tillsyn*

När det gäller kommunernas satsning på tillsynsverksamhet respektive svar på remisser, m.m., i samband med tillståndsprövning erhöles följande svar:

	Urvalet	Skattning för samtliga kommuner
Tillståndsprövning:	11,1	25,5
Tillsyn:	9,2	18,8

Summan årsarbetskrafter för tillståndsprövning och tillsyn är en årsarbetskraft mindre än den skattning som gjorts beträffande kommunernas totala insatser för LHD-ärenden i vårt urval. En viss skillnad finns även när det gäller skattningen för samtliga kommuner. Skillnaden kan bero på att frågorna utformats på ett sådant sätt att det funnits utrymme för skilda tolkningar av frågornas innebörd. Exempelvis kan frågan om kommunernas resurser för tillsynsverksamheten tolkas på olika sätt. Socialt fältarbete och uppsökande verksamhet bland ungdomar kan i en mening sägas beröra LHD och serveringsverksamhet, även om det primära målet med den uppsökande verksamheten inte direkt rör förhållandena på och omkring restaurangerna.

3.2.2 *Kommunernas resurser vid en kommunalisering*

I enkäten ombads kommunerna att besvara frågan om hur stort resurstillskott de skulle behöva vid en eventuell kommunalisering av LHD. Det finns svårigheter med tolkningen av svaren på denna frågeställning:

1. Det är oklart hur LHD kommer att se ut i framtiden, och mot denna bakgrund måste svaren tolkas utifrån nuvarande lagstiftning bortsett från bestämmelserna om tillståndsprövande myndighet.

2. Kommunerna saknar förmodligen åtminstone delvis kunskap om vilka arbetsuppgifter som länsstyrelserna i dag utför enligt LHD. Av drygt 16 000 diarietörda ärenden enligt LHD vid länsstyrelserna var det endast drygt 2 000 som remitterades till kommunerna för ställningstagande.

3. Det finns en risk för att kommunerna överskattar behovet av resurstillskott vid en kommunalisering av LHD. Eftersom de förmodligen inte känner till arbetets omfattning vill de gardera sig för att vid en eventuell kommunalisering få tillräckliga resurser. Inom kommunen finns även andra resurser som socialtjänsten förmodligen inte tagit med i sin kalkyl av behovet av nya resurser. Här avses exempelvis den juridiska expertis som finns inom kommunerna och den ekonomiska sakkunskap som ofta finns i form av näringslivssekreterare.

Totalt bedömde de kommuner som besvarat enkäten (88) att man skulle behöva ytterligare 30,9 årsarbetskrafter och skattningen för samtliga kommuner uppgår till 65,6. De totala resurserna vid länsstyrelserna för LHD-ärenden uppgavs vara 49 årsarbetskrafter. Resurserna fördelades på tillståndsprövning och på tillsyn med 81 respektive 19 %.

Om vi utgår från oförändrade arbetsuppgifter i övrigt enligt LHD innebär en överföring av tillståndsprövningen från länsstyrelserna till kommunerna en arbetsmängd som motsvarar 81 % av 49 årsarbetskrafter, dvs. knappt 40 för landets samtliga kommuner. Denna skattning avser således endast en överflyttning av det arbete som utförs vid länsstyrelserna i dag och som avser tillståndsprövningen. Det skall också påpekas att det redan idag i kommunerna utförs en prövning av ansökningar om serveringstillstånd, som i en mening kan beskrivas som dubbelarbete. I Riksrevisionsverkets rapport år 1984 Servering av alkoholdrycker konstaterades också att det redan då förekom ett betydande dubbelarbete hos kommuner och länsstyrelser när det gällde LHD.

Den skattning om det framtida resurstillskottet som gjorts i urvalet uppräknat till samtliga kommuner uppgår till 65,6 årsarbetskrafter. Differensen mellan den nuvarande beräkningen avseende resurserna för tillståndsprövning vid länsstyrelserna (knappt 40) och kommunernas skattade behov av nya resurser (65,6) kan bero på att kommunerna har svårt att överblicka omfattningen av tillståndsprövningen enligt LHD. Redan i dag avsätter kommunerna enligt

skattningen för samtliga kommuner 44.9 årsarbetskrafter. Kommunerna torde med hänsyn till detta resursmässigt ha ett bra utgångsläge för att ta över tillståndsprövningen enligt LHD.

3.3 Statistik

3.3.1 Länsstyrelsernas tillståndsärenden enligt LHD

I enkäten till länsstyrelserna ställdes frågor om antalet tillstånd per den 31 december 1991 samt om antalet ärenden under 1991. Dessa uppgifter har kompletterats med information från Socialstyrelsen när det gäller tillstånd för servering av öl klass II och partihandel.

Antal ärenden under 1991:

Servering året runt eller årligen viss tidsperiod, återkallelse av tillstånd, tillsyn	8 497
Tillfällig servering	5 758
Detalj- och partihandel med öl klass II	1 368
Övriga ärenden	430
Summa:	16 053

I departementspromemorian Länsstyrelsernas sociala funktioner framkom det att antalet LHD-ärenden 1987 var 14 000 eller nära 600 per länsstyrelse. Det fanns då uppenbara olikheter i länsstyrelsernas diarieföring. Detta gällde framför allt redovisningen av tillfälliga tillstånd. En jämförelse mellan svaren i vår enkät och den statistik som Socialstyrelsen redovisar, talar för att en del brister i diarieföringen av ärenden, fortfarande kvarstår. Rutinerna är inte desamma vid de olika länsstyrelserna. I vår enkät och i Statskontorets PM har det visat sig att ett icke obetydligt antal ärenden inte diarieförs.

3.3.2 Remisser till kommunerna

Under 1991 remitterades 2 028 ärenden (enligt länsstyrelsernas uppgifter) till kommunerna för deras ställningstagande beträffande ansökan om serveringstillstånd. Av dessa 2 028 ärenden avstyrkte kommunerna med sitt veto 330 ansökningar eller i 16 procent av ärendena. Två länsstyrelser har dock inte besvarat enkäten i denna

del. Andelen 16 procent speglar i viss utsträckning vilken omfattning kommunerna utnyttjar sitt veto. Stora variationer förekommer mellan kommunerna.

3.3.3 *Kommunernas uppgifter om remisser*

I detta avsnitt har vi inte gjort någon skattning för samtliga kommuner, eftersom vi i denna del kunnat inhämta uppgifter även från länsstyrelserna. De kommuner (88) som besvarat enkäten uppgav att man erhållit 994 ansökningar om serveringstillstånd på remiss från länsstyrelserna år 1991. Av dessa avstyrkte kommunerna 202 ansökningar med sitt veto, eller i cirka 20 procent av samtliga prövade ansökningar. I knappt hälften (99) hänvisade kommunerna till behovsprövningen, medan de övriga avstyrktes av andra skäl eller utan motivering. (Skillnaden mellan länsstyrelsernas och kommunernas uppgifter om antalet remitterade ärenden beror på att vi arbetar med ett urval kommuner.)

Antalet remisser om servering av öl klass II uppgick år 1991 till 324 i de utvalda kommunernas enkätsvar.

3.3.4 *Antal serveringstillstånd*

Socialstyrelsen samlar regelmässigt in uppgifter om antalet serveringstillstånd (exklusive tillstånd för enbart öl klass II) och antalet detaljhandelsställen för öl klass II. Genom enkäten har vi därutöver samlat in uppgifter om antal serveringstillstånd för enbart öl klass II samt antalet partihandelstillstånd för öl klass II.

Antalet tillstånd per den 31 december 1991:

Antalet serveringstillstånd för spritdrycker, vin eller starköl, exkl. trafikstillstånd	7 757
Trafikstillstånd	194
Antalet serveringstillstånd för enbart öl klass II	5 498
Antalet detaljhandelsställen med öl klass II	12 985
Antalet partihandelstillstånd för öl klass II	315
Summa:	26 749

Även om det finns brister i den statistiska redovisningen så kan det framhållas att antalet serveringstillstånd år 1977 var ca 7 800 och år 1981 ca 9 200. Per den 31 december 1991 var antalet serveringstillstånd drygt 13 000 (7 757 + 194 + 5 498). Uppgifterna om antalet serveringstillstånd från år 1977 och 1981 har hämtats

från Riksrevisionsverkets rapport.

Under perioden 1977 till 1991 har antalet serveringstillstånd således ökat med 66 procent.

4 Åsiktsblock

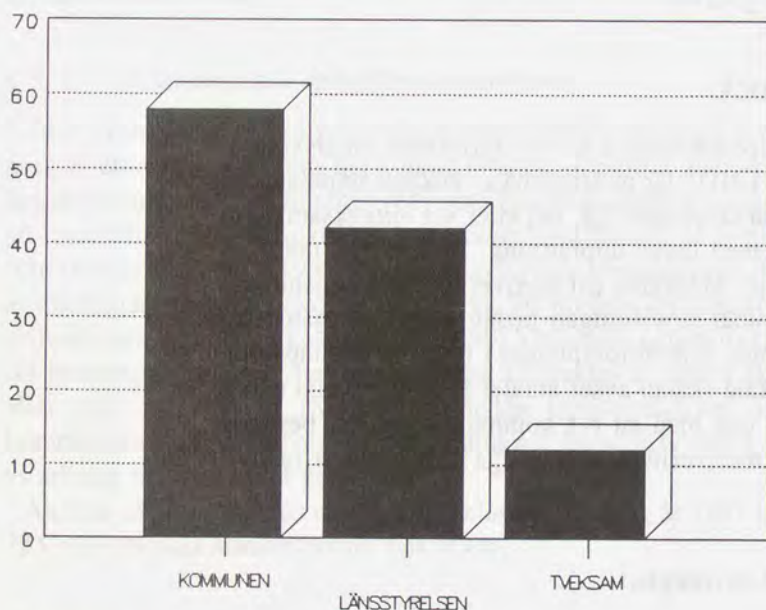
Här efterfrågades respondenternas åsikter om de mest omdiskuterade bestämmelserna i LHD, där mottagarna av enkäten uppmanades att kryssa för det svarsalternativ (ja, nej eller vet ej/tveksam) som bäst överensstämde med deras uppfattning. I några fall fanns en inledande kommentar. Möjlighet till motivering gavs i anslutning till varje fråga. I enkätredovisningen nedan återges frågan i sin helhet (*kursiverat*) med svarsfördelningen i form av ett stapeldiagram, där den vertikala skalan avser antalet enkätsvar, som maximalt kan vara 112 i och med att två kommuner inte har besvarat enkäten. Eventuella motiveringar och övriga kommentarer redovisas vid varje fråga.

Tillståndsprövande myndighet

Detta är en fråga av gemensamt intresse för båda utredningarna. LHD/ LVM-utredningen analyserar i sitt arbete förutsättningar för och konsekvenser av en kommunalisering av tillståndsprövningen. Alkoholpolitiska kommissionen gör en översyn av alkohollagstiftningen där fördelningen av arbetsuppgifter mellan länsstyrelse och kommunen har stor betydelse för lagens tillämpning. Det är därvid givetvis av stort intresse vad länsstyrelserna och kommunerna själva har för inställning.

Vid denna fråga redovisas svaren i form av stapeldiagram för vilken myndighet respondenterna ansåg skall svara för tillståndsprövningen för respektive ärendegrupp.

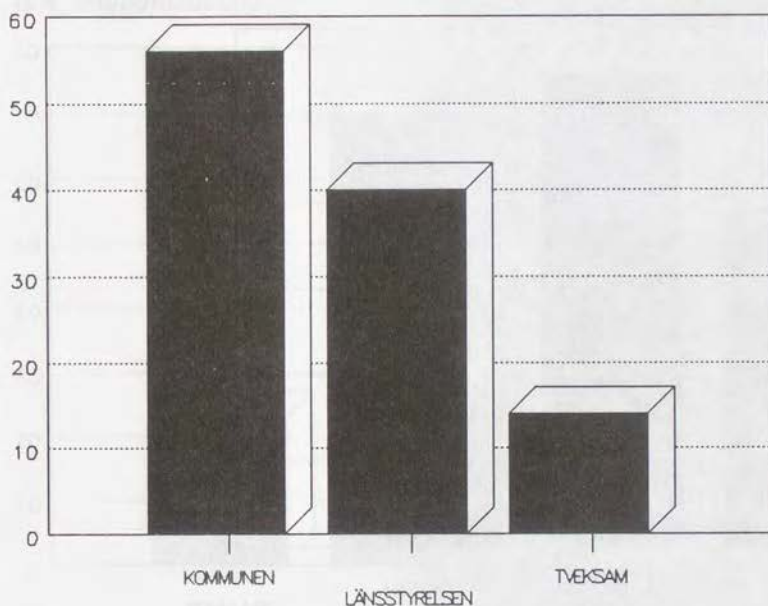
1.a Bör tillståndsprövningen flyttas från länsstyrelserna till kommunerna beträffande servering av alkoholdrycker?



Kommentar:

(Det är denna ärendekategori som de flesta avser med tillståndsprövning.) En majoritet av de tillfrågade kommunerna och 7 av 24 länsstyrelser anser att tillståndsprövningen för restauranger bör kommunaliseras. Motiven för en kommunalisering har vanligen angivits vara att kommunen har bättre lokalkännedom, närhet till beslutsfattare och att utskänkningen är en naturlig del av en kommuns alkoholpolitiska program. Ett annat skäl är att kommunens inflytande över antalet serveringstillstånd i den egna kommunen måste kunna säkerställas även om det kommunala vetot försvinner. Argumenten emot en kommunalisering är främst att tillståndsgivningen sköts mer enhetligt hos länsstyrelserna, att risken för "bypolitik" inte kan negligeras, att kommunerna saknar kompetens för de juridiska och ekonomiska bedömningarna och att det finns risk för att rättssäkerheten för enskilda restauratörer försämras.

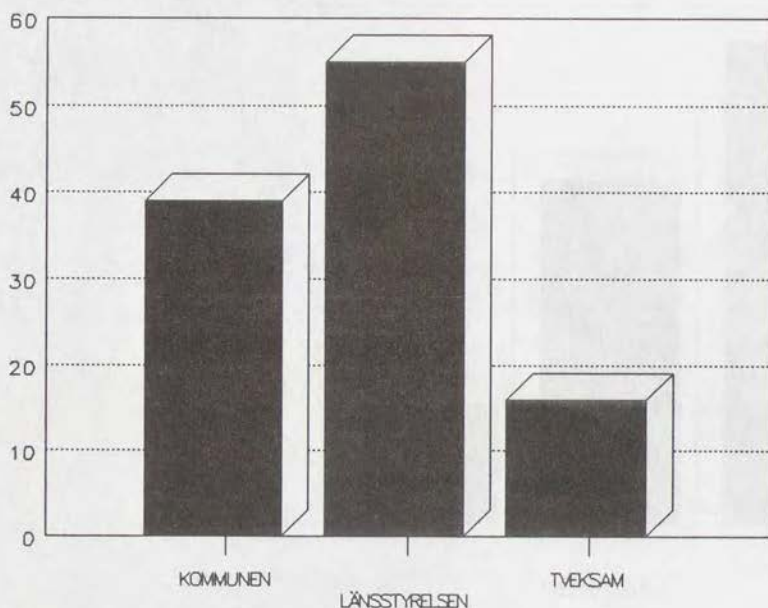
1.b Bör tillståndsprövningen flyttas från länsstyrelserna till kommunerna beträffande detaljhandelstillstånd för öl klass II?



Kommentar:

Länsstyrelserna svarade i stort sett lika på alla frågor om kommunalisering, medan kommunerna varierade sina svar beroende på vilken tillståndsprövning det gällde. Ett observandum är dock att 21 av de 39 som svarade nej här anser att detaljhandel med öl klass II inte behöver vara tillståndspliktig längre, vilket några också påpekade hade påverkat deras svar på frågan.

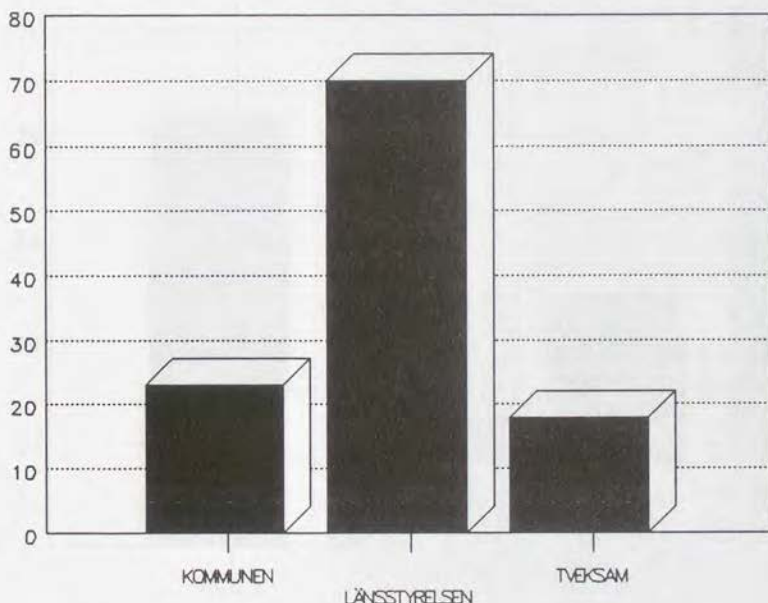
1.c Bör tillståndsprövningen flyttas från länsstyrelserna till kommunerna beträffande partihandelstillstånd för öl klass II?



Kommentar:

Partihandel med öl klass II avser försäljning för återförsäljning till detaljhandel, restauranger, m.fl., s.k. grosshandel. Den är inte så vanligt förekommande, och kommunerna har i regel aldrig kommit i kontakt med dessa tillstånd, vilket ökat kommunernas osäkerhet i svaren. (I diskussionen om avreglering av handel med öl klass II görs inget särskilt undantag för partihandel.)

1.d Bör tillståndsprövningen flyttas från länsstyrelserna till kommunerna beträffande tillstånd för alkoholservering på tåg, båt och flyg (s.k. trafiktillstånd)?



Kommentar:

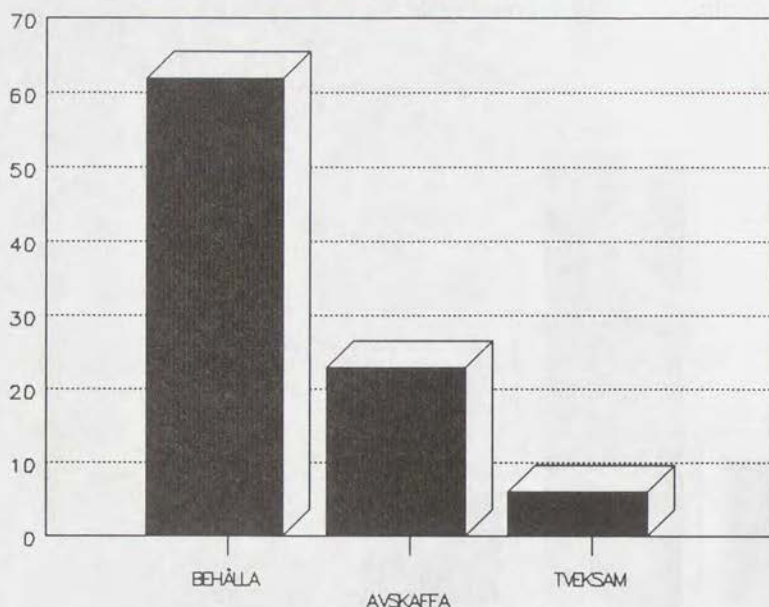
Trafiktillstånden berör oftast fler än en kommun och därför anser de flesta, framför allt kommunerna, att tillståndsprövningen bör ligga på en regional eller central myndighet. Länsstyrelserna är mer konsekventa i sin inställning till kommunalisering. Antingen tycker de att allting skall kommunaliseras eller också inget.

Behovsprövningen

Denna fråga ställdes endast till kommunerna.

Vid tillståndsprövningen gäller i dag att behovet inom orten av skilda slag av serveringsrörelser för alkoholdrycker skall beaktas. Hänsyn skall härvid tas till risken för att överetablering kan medföra olägenheter från ordnings- och nykterhetssynpunkt. Behovsprövningen skall i första hand göras av kommunen.

2. Bör behovsprövningen finnas kvar i LHD?

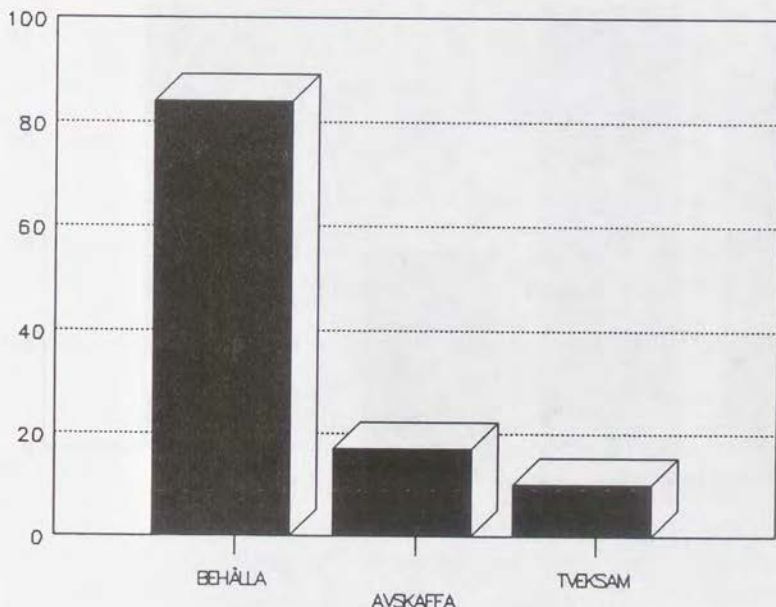


Kommentar:

En klar majoritet av kommunerna vill behålla behovsprövningen. I motiveringarna anges oftast att det inte räcker med en noggrann lämplighets- och lokalprövning, utan att lagstiftningen även bör innehålla ett skydd mot överetablering av serveringsställen. Om det kommunala vetot försvinner blir behovsprövningen ett kvarvarande alkoholpolitiskt instrument i lagstiftningen.

Det kommunala vetot

3.a Bör det kommunala vetot behållas om tillståndsprövningen ligger kvar hos länsstyrelsen?

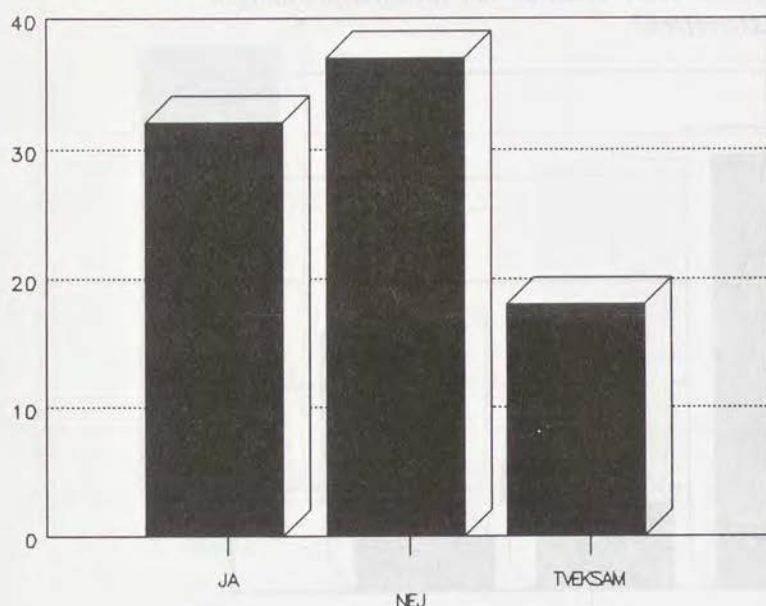


Kommentar:

En majoritet av länsstyrelserna och en mycket kraftig majoritet av kommunerna vill behålla det kommunala vetot ifall tillståndsprövningen ligger kvar hos länsstyrelserna. De flesta har motiverat detta med att det kommunala inflytandet över tillståndsgivningen måste säkerställas och att detta bäst sker genom att behålla vetot.

Nedanstående fråga ställdes endast till kommunerna.

3.b Är det viktigare för kommunen att behålla vetot än att ta över tillståndsprövningen med möjlighet till överklagande?



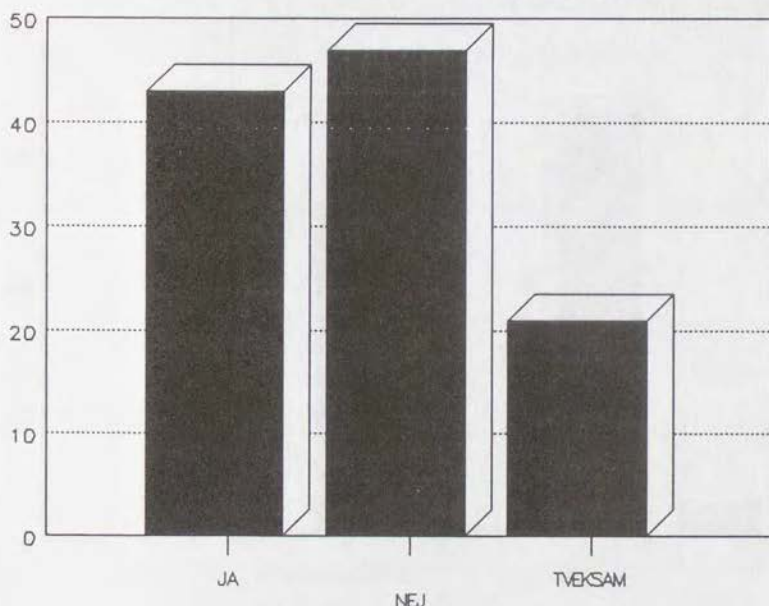
Kommentar:

De större kommunerna är mer benägna att ta över tillståndsprövningen än de mindre kommunerna. Motiveringarna för att hellre behålla vetot är dels att kommunerna anser sig sakna resurser för att ta över tillståndsprövningen dels att vetot är ett starkare alkoholpolitiskt instrument än ett överklagningsbart tillståndsbeslut.

Avgifter

Ett nytt avgiftssystem för ansökningar om och ändringar i serveringstillstånd infördes 1992-07-01.

4. Bör även inspektionsverksamheten avgiftsbeläggas?



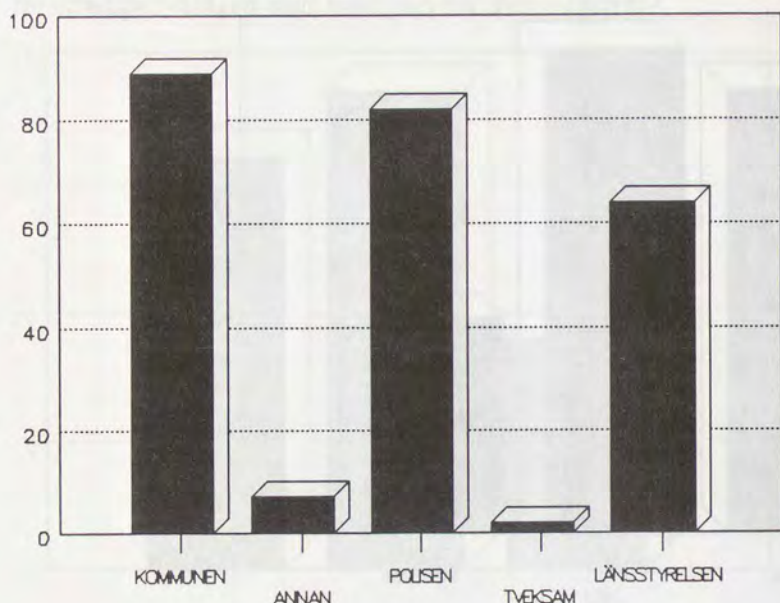
Kommentar:

Bland motiveringarna för att inte införa någon tillsynsavgift anfördes att det är etiskt olämpligt och kan riskera att förhållandet mellan tillsynsmyndigheten och restaurangen kan försämrast. Ett alternativ som framfördes i enkäten är införande av en årlig registerhållningsavgift.

Tillsynsmyndighet

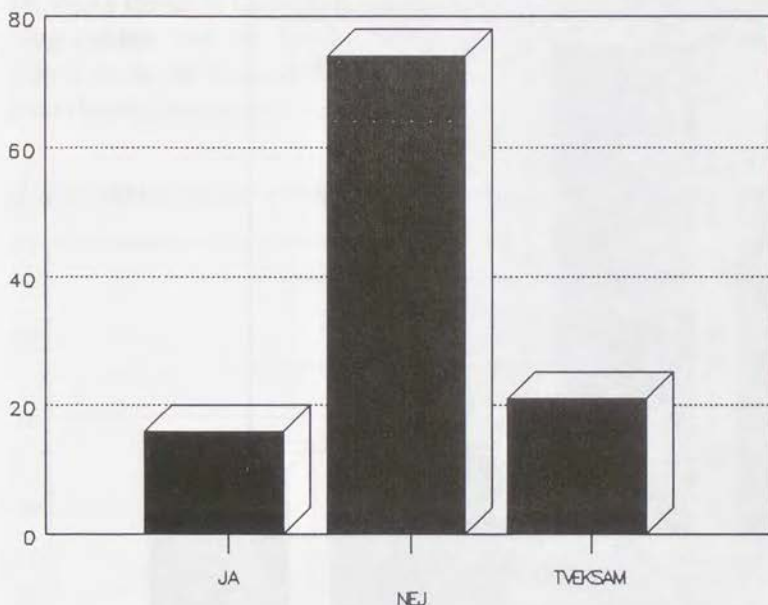
På denna fråga fick respondenterna svara med flera alternativ.

5. Vem bör ha ansvaret för tillsynsverksamheten?

*Kommentar:*

I 69 § LHD anges att länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter skall övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen. I enkätsvaren vill de flesta ge kommunen en större roll i tillsynen än vad som är fallet i dag. Motivet för detta är kommunens stora lokalkännedom. Samtliga länsstyrelser anser dock att de även i fortsättningen skall ha ansvaret för tillsynen, medan många kommuner menar att denna verksamhet passar dem bäst, exempelvis inom ramen för det uppsökande arbetet i socialtjänsten.

6. Bör sanktionsbesluten flyttas till länsrätt/kammarrätt?

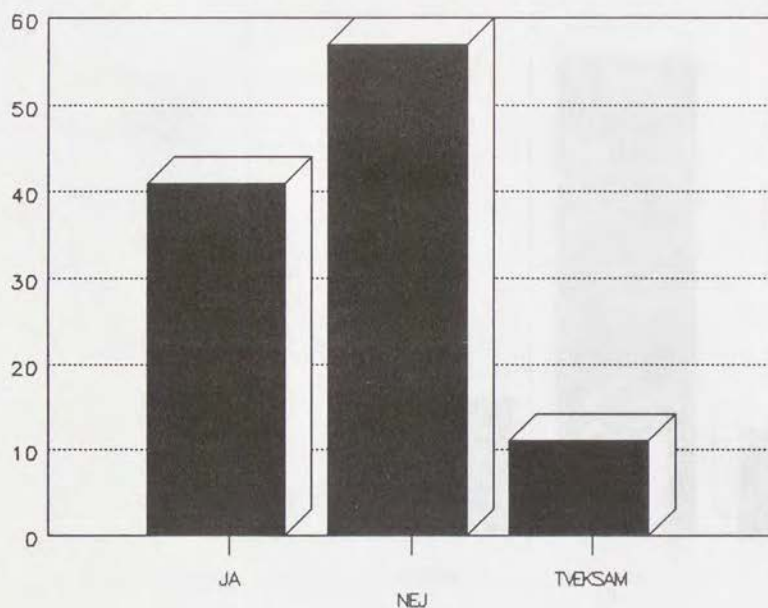


Kommentar:

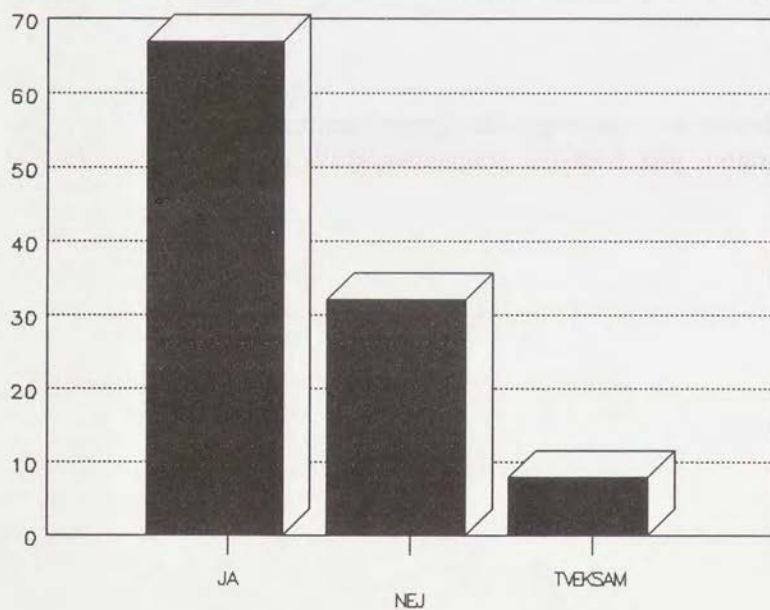
Motivet för att flytta sanktionsbesluten till domstol är att öka rätts-säkerheten. Vad som talar för att behålla besluten hos tillsynsmyndigheten är enligt många att inte onödigtvis öka byråkratin. Besluten går ju ändå att överklaga.

Överklagande

Länsstyrelsens tillståndsbeslut kan i dag överklagas till kammarrätten. Om beslutanderätten förs över till kommunen krävs en ny besvärsordning.

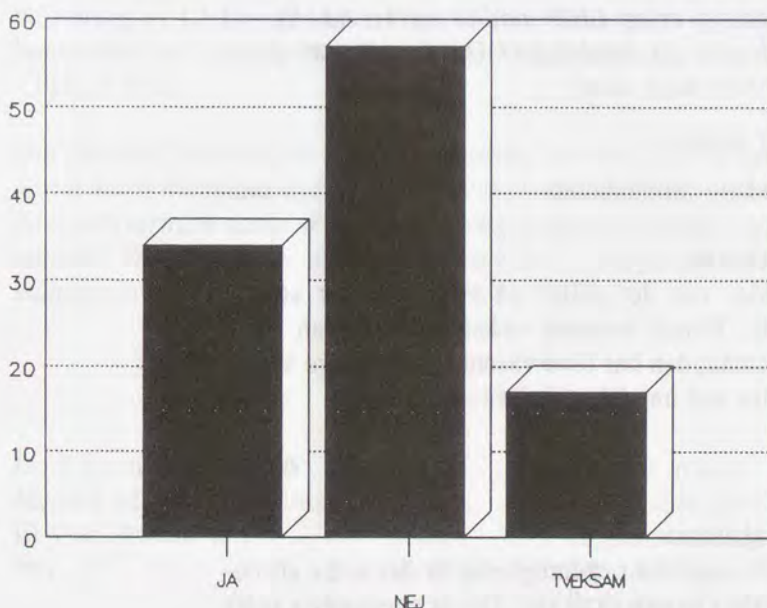
7. Bör kommunens beslut kunna överklagas till kammarrätten?*Kommentar:*

Se nästa fråga.

8. Bör kommunens beslut kunna överklagas till länsrätten?

Kommentar:

De flesta föredrar länsrätten framför kammarrätten som överklagningsinstans vid en kommunalisering av tillståndsprövningen. Några ansåg att länsstyrelsen är ett ännu bättre förslag som första överklagningsinstans.

9. Bör länsstyrelsen ges besvärsrätt (över kommunens beslut)?*Kommentar:*

16 av 24 länsstyrelser svarade ja på denna fråga medan en stor majoritet av kommunerna har motsatt uppfattning. Flera länsstyrelser ansåg dessutom att länsstyrelserna själva borde kunna ompröva kommunernas beslut. Andra menade att överklagningsrätt (och därmed också skyldighet) är svårförenlig med andra tilltänkta uppgifter för länsstyrelserna, bland annat att fungera som tillsynsmyndighet.

5 Öppna frågor

I detta block fanns möjlighet för respondenterna att kommentera vissa frågor lite utförligare.

5.1 Särskilt besvärliga ärenden hos länsstyrelserna

För att få en överblick av de särskilt besvärliga ärenden som länsstyrelserna idag har att handlägga enligt LHD ställdes nedanstående fråga till dessa myndigheter. Syftet var att närmare belysa konsekvenserna för kommunerna vid en eventuell kommunalisering av tillståndsprövningen.

Frågan till länsstyrelserna löd:

Finns det någon ärendetyp enligt LHD som tar mycket tid eller på annat sätt är komplicerad att handlägga? Om ja, vilka är dessa ärenden och vad kännetecknar dem?

Följande ärendetyper uppgavs:

A. Tillfälliga tillstånd till allmänheten 6 svar

Kommentarer ur enkäterna:

Lagstiftningen är oklar när det gäller på vilka grunder sådana tillstånd kan beviljas. Praxis varierar också stort mellan olika länsstyrelser. Ärendemängden har ökat väsentligt på senare år och tidspressen är ofta stor vid handläggningen.

B. Åtgärdsärenden 6 svar

Kommentarer ur enkäterna:

När det föreligger ekonomiska oegentligheter är det svårt att bedöma när ett ingripande kan och skall ske. Det är exempelvis svårt att avgöra skillnaden mellan ekonomisk misskötsamhet och ekonomiska problem.

C. Tillfälliga tillstånd till slutna sällskap 5 svar

Kommentarer ur enkäterna:

Det är svårt att avgöra när definitionen på ett slutet sällskap är uppfyllt. Lagstiftningen är oklar på denna punkt. Antalet ansökningar har ökat i stor omfattning och många ansökningar avser s.k. ölpumpar med direktköp från bryggerier.

D. Misstänkta bulvanförhållanden 4 svar

Kommentarer ur enkäterna:

Dessa ärenden är mycket svårutredda och tar lång tid i anspråk. Ägarbilden kan växla snabbt i företagen.

E. Den personliga lämplighetsprövningen 4 svar

Kommentarer ur enkäterna:

När sökanden utgör ett bolag är det svårt att bedöma hur prövningen skall genomföras av de olika delägarna i företaget.

5.2 Kommunernas uppgifter om erforderlig kompetens

För att ytterligare belysa konsekvenserna av en eventuell kommunalisering av LHD ställdes en fråga till kommunerna om särskild kompetens av företagsekonomisk och juridisk natur.

Frågan löd:

Om tillståndsprövningen enligt LHD skulle överföras till kommunerna måste kommunen göra vissa överväganden av företagsekonomisk och juridisk natur. Finns erforderlig kompetens härför i kommunen? Föreligger det andra problem vid en överföring av tillståndsprövningen?

Antal svar

Ja, kompetensen finns	34	(I detta avsnitt har vi inte gjort någon skattning för samtliga kommuner. Gäller även punkt 5.3.)
Ja, med särskild utbildning	9	
Ej svar, tveksamt	25	
Nej	20	
Summa:	88	

En majoritet av de kommuner i urvalet som besvarade frågan ansåg således att de har den erforderliga kompetensen för att ta över ansvaret för tillståndsprövningen. Det är företrädesvis i mindre kommuner som problem med erforderlig kompetens kan uppstå.

5.3 Kommunernas tillsyn

I enkäten ställdes en fråga till kommunerna om vem eller vilka som svarar för kommunernas tillsyn enligt LHD. Länsstyrelserna har enligt LHD huvudansvaret för tillsynen och skall tillsammans med socialnämnderna och polismyndigheterna se till att bestämmelserna i lagen efterlevs. Av enkätsvaren att döma genomförs den kommunala tillsynen på många olika sätt. I många kommuner är satsningen på tillsyn relativt liten enligt de svar vi erhållit i resurs- och

statistikblocket.

Frågan löd:

Vem eller vilka utövar kommunens tillsynsverksamhet?

	Antal svar
Socialnämnd, social distriktsnämnd och socialsekreterare	27
Enbart socialsekreterare	16
Handläggare vid individ- och familjeenheten	9
Fältarbetare, socialjour, missbruksenhet	22
Särskilda handläggare, utredningssekreterare	6
Ledamöter i kommunstyrelsen, kommunaldelsnämnden	2
Inget svar	6
Summa:	88

Frågan kan ha tolkats olika av de som besvarat enkäten. De som svarat socialnämnd kan antingen ha menat ledamöterna i socialnämnden eller någon/några handläggare vid socialnämnden. Det finns dock flera kommuner där de förtroendevalda helt eller delvis svarar för tillsynsverksamheten. Detta tycks framför allt gälla i de mindre kommunerna. Resultaten på denna fråga speglar endast förhållande i de kommuner som besvarat enkäten.

5.4 Övriga frågor

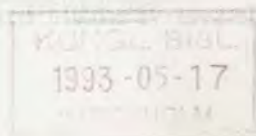
De två återstående frågorna var gemensamma för både länsstyrelser och kommuner:

De svar som lämnats här finns redovisade inom respektive ämnesområde i enkäten och presenteras därför inte särskilt här. Det är också relativt få länsstyrelser och kommuner som lämnat några övriga kommentarer.

De två frågorna löd:

Finns det några övriga kommentarer när det gäller LHD-ärenden?

Eventuella kommentarer eller övriga synpunkter med anledning av denna enkät.



Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen.
Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]

