

Granskning av alkoholtillsyn

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens alkoholtillsyn. Granskningen syfte är att bedöma om Miljö- och hälsoskyddsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning av tillsynsverksamheten över serveringstillstånd och försäljning av alkohol inom Uppsala kommun.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden i allt väsentligt säkerställer en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning över serveringstillstånd och försäljning av alkohol inom Uppsala kommun.

Revisorerna ser att det finns en ökad risk för otillåten påverkan varför det är viktigt att nämnden särskilt beaktar detta i sin riskbedömning av verksamheten.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi miljö- och hälsoskyddsnämnden att vidta följande åtgärder:

- De två centrala rutinerna inom tillståndsenheten bör datummärkas utifrån att det bör framgå datum för upprättande och senaste revidering. Viss text har också behov av att uppdateras.
- Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att riskerna vid fakturering av avgifter minskas, främst genom minskad manuell handpåläggning vid fakturering. Översyn av taxemodellen pågår.
- De granskade fakturorna har vissa brister utifrån grundläggande faktureringsprinciper avseende att det ska framgå vad som faktureras. Det saknas idag information på fakturan om exempelvis en tilläggsavgift är fakturerad eller ej och till vilket belopp. Vi rekommenderar därför nämnden att öka transparensen på fakturan om vad fakturabeloppet avser - exempelvis att ange belopp per alkoholkategori och specificera tilläggsbelopp.
- Genomföra årliga kontroller av handläggningstider för att på ett systematiskt sätt följa att handläggningstiderna följer beslutad rutin.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från miljö -och hälsoskyddsnämnden senast 2024-01-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, [lena.salomon@ pwc.com](mailto:lana.salomon@ pwc.com).

För kommunrevisionen

Berit Danielsson
Ordförande

Kajsa Wejryd
Vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: KAJSA WEJRYD
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: Vice ordf
Datum och tid: 2023-10-31 15:42:12 GMT+01:00
Transaktions-ID: 0d8470e506494866a5d1021c18d44d3a

Underskrift 2

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2023-10-31 18:20:58 GMT+01:00
Transaktions-ID: ad0963c69e584beb98d99e675345514c

Granskning av alkoholtillsyn

Uppsala kommun

oktober 2023

My Ribeck Nyström

Said Ashrafi






Henrik Fagerlind

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens alkoholtillsyn. Granskningens syfte är att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden i allt väsentligt säkerställer en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning över serveringstillstånd och försäljning av alkohol inom Uppsala kommun. Enligt vår bedömning är rutinerna för tillsynen enligt alkohollagen i allt väsentligt ändamålsenliga. Tillsynen av serveringstillstånd och försäljning av alkohol bygger på en strukturerad planering genom årlig riskbedömning och omklassificering som fastställs i årliga tillsynsplaner. Det finns tillräcklig kapacitet att genomföra den planerade tillsynen och nämnden har tillräcklig insyn i verksamheten genom den uppföljningen av genomförd tillsyn som rapporteras.

Vissa brister har noterats i den interna kontrollen avseende fakturering av tillstånd och av grundläggande faktureringsprinciper. För dessa brister pågår ett utvecklingsarbete för att öka den interna kontrollen och minska risken för felaktiga fakturor. Avseende handläggningstider har detta inte kunnat verifieras genom statistik.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten?	Ja	
2. Efterlevs handläggningstider vid ansökan om stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd?	Delvis	
3. Har nämnden säkerställt tillräcklig kapacitet för att utföra tillsynen?	Ja	
4. Vilka hinder och risker har nämnden identifierat kopplat till verksamheten?		
5. Har nämnden säkerställt att den interna kontrollen kopplat till avgiftssystemet (faktureringen av tillsynsavgifter) är tillräcklig?	Delvis	
6. Har nämnden säkerställt tillräcklig uppföljning av den egna kontrollverksamheten?	Ja	

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer.

- De två centrala rutinerna inom tillståndsenheten bör datummärkas utifrån att det bör framgå datum för upprättande och senaste revidering. Viss text har också behov av att uppdateras.
- Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att riskerna vid fakturering av avgifter minskas, främst genom minskad manuell handpåläggning vid fakturering. Översyn av taxemodellen pågår.
- De granskade fakturorna har vissa brister utifrån grundläggande faktureringsprinciper avseende att det ska framgå vad som faktureras. Det saknas idag information på fakturan om exempelvis en tilläggsavgift är fakturerad eller ej och till vilket belopp. Vi rekommenderar därför nämnden att öka transparensen på fakturan om vad fakturabeloppet avser - exempelvis att ange belopp per alkoholkategori och specificera tilläggsbelopp.
- Genomföra årliga kontroller av handläggningstider för att på ett systematiskt sätt följa att handläggningstiderna följer beslutad rutin.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Riktlinjer	6
lakttagelser	6
Bedömning	8
Handläggningstider	8
lakttagelser	8
Bedömning	9
Tillräcklig kapacitet	9
lakttagelser	10
Bedömning	11
Hinder inom verksamheten	11
lakttagelser	11
Bedömning	12
Intern kontroll avseende avgiftssystemet	12
lakttagelser	12
Bedömning	14
Rapportering till nämnd	15
lakttagelser	15
Bedömning	16
Samlad bedömning	17
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18
Bilaga 1, Källförteckning	19
Intervjuade funktioner	20
Dokument	20

Inledning

Bakgrund

Folkhälsomyndigheten ansvarar för den övergripande tillsynen av efterlevnaden av alkohollagen. Myndigheten genomför sitt uppdrag bland annat genom att ta in uppgifter och föra statistik.

Länsstyrelserna ska ge råd och information till kommunerna. Genom utbildningsinsatser, nätverksträffar och individuell rådgivning kan länsstyrelserna stötta kommunerna i tillsynsarbetet. De granskar också tillsynen i länets kommuner. Länsstyrelserna kan exempelvis granska kommunernas tillsyn av serveringstillstånd och kontroll av åldersgränser för köp av folköl. Länsstyrelsen har även ett uppdrag att underlätta samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och kan därför samordna kontakter mellan kommuner och andra myndigheter. Varken Folkhälsomyndigheten eller Länsstyrelsen har möjlighet att bedöma hur kommunernas handläggare ska tillämpa alkohollagen i enskilda ärenden.

Det är kommunerna som beslutar om serveringstillstånd. Den som vill servera alkohol ansöker om ett serveringstillstånd hos den kommun där serveringsstället finns. Kommunerna och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat. Kommunerna och Polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl. Inom Uppsala kommun är det Miljö- och hälsoskydds nämnden som ansvarar för kommunens uppgifter rörande tillstånd och tillsyn rörande serveringstillstånd och försäljning av alkohol (inkl folköl). Inom Miljöförvaltningen utförs tillsynen operativt av Livsmedelskontroll och tillståndsenheten. Under år 2022 genomförde nämnden sammanlagt 261 tillsynsbesök gällande serveringstillstånd.

I slutet av april 2023 kom SR ut med sin årliga sammanställning av mätning av företagsklimat 2022. Syftet med mätningen är att främja företagsklimatet i kommunerna och, som en del i detta, också att stärka företagarnas förtroende för kommuner och regioner. Undersökningen omfattar sex myndighetsområden: brandskydd, bygglov, markupplåtelse, miljö- och hälsoskydd, livsmedelskontroll samt serveringstillstånd. På nationell nivå har betygen minskat kopplat till serveringstillstånd. För Uppsala kommun redovisas NKI-värdet på 87 för serveringstillstånd, vilket ger en grön markering i tabellen. Andra delar inom området, som inte helt fångas i öppna jämförelser men som påverkar näringslivet, handlar om handläggningstider och ett legitimt avgiftssystem.

Revisorerna har utifrån sin riskanalys prioriterat att granska tillsynsverksamheten vad gäller serveringstillstånd och försäljning av alkohol.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om Miljö -och hälsoskyddsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning av tillsynsverksamheten över serveringstillstånd och försäljning av alkohol inom Uppsala kommun.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten?
- Efterlevs handläggningstider vid ansökan om stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd?
- Har nämnden säkerställt tillräcklig kapacitet för att utföra tillsynen?
- Vilka hinder och risker har nämnden identifierat kopplat till verksamheten?
- Har nämnden säkerställt att den interna kontrollen kopplad till avgiftssystemet (faktureringen av tillsynsavgifter) är tillräcklig?
- Har nämnden säkerställt tillräcklig uppföljning av den egna kontrollverksamheten?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen (2017:725), 6:6 om nämndens ansvar
- Alkohollagen (2010:1622), framför allt kapitel 9 Tillsyn m.m.
- Interna riktlinjer och styrande dokument

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta år 2023. Kvaliteten i utförandet av tillsynsbesök omfattas utifrån att vi i granskningen tar del av Länsstyrelsens genomförda tillsyn över verksamheten i kommunen.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning (tillsynsplan, uppföljningar och rapporteringar gällande handläggningstider mm) och intervjuer med ansvariga verksamhetsföreträdare (chef, handläggare inom tillståndsenheten, verksamhetsutvecklare och förvaltningschef). Inom ramen för granskningen har ett stickprov om 10 fakturor avseende tillsynsavgifter genomförts. I stickprovsgranskningen kontrollerades att tillsynsobjektet belagts med avgift, att beloppet är korrekt och att beslutet är fattat av behörig beslutsfattare. Därtill har Länsstyrelsens senast utförda tillsyn över kommunen inhämtas och analyserats. Rapporten har faktagranskats av de intervjuade funktionerna.

Granskningsresultat

Riktlinjer

Revisionsfråga 1: Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten?

lakttagelser

Nämndens arbete med mål utgår från kommunens fokusmål, vilka bryts ner till nämndmål. Förvaltningen konkretiserar nämndmålen till åtgärder till vilka avdelningarna kopplar aktiviteter. Aktiviteterna lyfts inte till nämnden utan rapportering sker av nämndmål och åtgärder.

I verksamhetsplan och budget 2023-2025 (beslutad av Miljö- och hälsoskyddsnämnden 2023-02-01) framgår nämndens övergripande fokusmål, de åtgärder som syftar till att uppfylla målen och ett antal indikatorer för att mäta måluppfyllnad. Exempel på målkedjan:

Fokusmål 4: Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor

Nämndmål: Vi har en god och jämlik hälsa i Uppsala kommun

Åtgärd Tillståndsenheten: Verka för en ansvarsfull alkoholservering.

Aktiviteter Tillståndsenheten: 1) Genomföra plan för inre tillsyn. Att samtliga tillståndshavare granskas genom inre tillsyn minst en gång per år. 2) Handlägga ansökningar om serveringstillstånd skyndsamt och säkert. 3) Genomföra plan för yttre tillsyn på serveringsställen.

Som bilaga till Verksamhetsplanen finns *Tillsynsplan enligt alkohollagen* som redovisar hur många tillsynsbesök som ska göras under 2023. Tillsynsplanen beskrivs som grunden för enhetens arbete och det praktiska styrdokumentet i verksamheten för vad som ska göras för att uppnå målen.

Rutiner

Som central myndighet för folkhälsofrågor ansvarar Folkhälsomyndigheten för den övergripande tillsynen av efterlevnaden av alkohollagen. Myndigheten stödjer med utbildningsmaterial och för statistik. Länsstyrelsen stödjer kommunerna genom information, utbildningar och samordning samt ansvarar för att granska kommunens tillsyner enligt alkohollagen. Därefter beslutar kommunen om serveringstillstånd och genomför tillsyn på restauranger och i butiker som säljer folköl.¹

Enligt alkohollagen ska kommunen tillhandahålla riktlinjer för tillämpningen av de lokala föreskrifterna för alkoholservering. Lagen ger inga formkrav på dessa riktlinjer. Folkhälsomyndigheten tillhandahåller *Vägledning för kommunala riktlinjer för alkoholservering*² för hur kommunala riktlinjer på området kan tas fram och vilka

¹ Folkhälsomyndighetens hemsida

² Vägledning för kommunala riktlinjer för alkoholservering (2020-05-15), Folkhälsomyndigheten, Nr: 20048

områden som bör inkluderas. Syftet med den kommunala riktlinjen är att bland annat att bidra till likvärdig tillsyn och att ge möjligheter att förutse om en ansökan kan beviljas tillstånd.

Miljöförvaltningen arbetar efter *Uppsala kommuns riktlinjer för serveringstillstånd enligt alkohollagen* (antagen 2015-12-16). Rutinen har inte reviderats på snart 8 år men uppges fortsatt vara gällande. Riktlinjen utgår från alkohollagen och Folkhälsomyndighetens vägledning och definierar rättsregler och kommunens lokala riktlinjer kopplade till olika områden:

- Riktlinjer vid ansökan och handläggning - exempelvis rörande handläggningstider, kommunens informationsskyldighet och kommunens tillsynsverksamhet
- Riktlinjer vid servering - exempelvis rörande serveringstider, ordning och nykterhet och uteserveringar
- Tillfälliga tillstånd till allmänheten och slutna sällskap

Denna riktlinje ligger tillgänglig i sin helhet på kommunens hemsida och innehållet återfinns även i mer lättläst version på olika ställen på hemsidan och delar uppges vid intervju finnas på exempelvis ansökningsblanketten.

Tillsynen på förvaltningen utgår från *Riktlinje för tillsyn av serveringsställen*. Riktlinjen är ett internt stöd för tillsynsverksamheten och innehåller en modell för riskklassificering och hur behov av tillsyn ska bedömas. Dokumentet saknar datum för upprättande och revidering. Vid intervjuer med verksamhetsföreträdare beskrivs att riktlinjen används och upplevs fungera bra och att den går igenom årligen men att det inte noteras formellt.

Riskklassificeringen bygger på riskfaktorer utifrån typ av verksamhet (servering till slutet sällskap, servering till allmänheten, nöjeskrog, offentlig tillställning/dans, serveringstid till 03.00 eller senare). Varje riskfaktor en verksamhet har genererar en poäng som i sin tur ger en tillsynsklass och det antal tillsyner som bör utföras per år.

Tabell 1, Riskklassificering

Tillsynsklass	Ex. på verksamhet	Antal tillsynsbesök
1	Nöjeskrogar	4 gånger per år
2	Pubar	2 gånger per år
3	Matrestaurang med sena serveringstider	1 gång per år
4	Matrestauranger	1 gång vartannat år
5	Slutna sällskap	Vid behov

-	Försäljningsställe folköl	1 gång vartannat år
---	---------------------------	---------------------

Vid intervjuer med verksamhetsföreträdare beskrivs att samtliga serveringstillstånd går igenom årligen och klassas vid behov om. Vid genomgången vägs årets tillsyner och andra erfarenheter in, likväl som förändringar av verksamhetens art. Vid enstaka fall ändras riskklassificeringen under året om en verksamhet helt förändrat sin inriktning, exempelvis gått från nattklubb till enbart restaurang med kortade öppettider. Vid gränsfall mellan olika tillsynsklasser finns arbetssättet att första året välja den högre nivån på tillsyn.

Det finns rutinbeskrivning för hur arbetet med handläggning och genomförandet av tillsyner ska genomföras. Dessa beskrivs av verksamheten som funktionella.

Bedömning

Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten?

Ja.

Bedömningen grundar sig på att det finns en upprättad målkedja från kommunövergripande fokusråd ner till enhetens aktiviteter. Riktlinjer finns för både tillämpning av alkohollagen och för riskbedömning av verksamheter, dessa framgår vara levande och styrande för verksamheten.

Handläggningstider

Revisionsfråga 2: Efterlevs handläggningstider vid ansökan om stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd?

lakttagelser

I riktlinjen för serveringstillstånd enligt alkohollagen beskrivs vilka handläggningstider som gäller för olika typer av ansökningar, se nedan tabell.

Tabell 2, Handläggningstider

Typ av tillstånd	Max handläggningstid*
Stadigvarande serveringstillstånd	8 veckor
Tillfälligt serveringstillstånd för allmänheten samt ändrat serveringstillstånd	6 veckor
Tillfälligt serveringstillstånd för slutet sällskap	10 arbetsdagar
Ärenden som behöver tas i nämnd	påverkas av sammanträdestider

*handläggningstid från det att ansökan är komplett till det att beslut fattas

I nämndens Internkontrollplan 2023 finns kontrollområdet *Säkerställa att ärenden inte handläggs längre tid än de rimligen ska*. Kontrollmoment är "Avdelningschefer ansvarar för att minst en gång per år gå igenom öppna ärenden där det är mer än X dagar sedan senaste händelse". Vid delårsrapporteringen i april och augusti hade ännu inte denna kontroll genomförts.

Intervjuer

Vid intervjuer framgår att det finns oklarheter om vid vilken tidpunkt en ansökan anses vara komplett, dvs från när handläggningstiden börjar räknas och när informationsbrev ska skickas ut till sökande. I normalfallet beskrivs att nästan komplett ansökan inkommer, information skickas till sökande samma vecka om att ansökan är mottagen och vilka delar som behöver kompletteras. Vanliga kompletteringar är kunskapsprov och att lokalen måste inspekteras utifrån brandskydd. Enheten har ett arbetssätt där handlingar från externa myndigheter, exempelvis polisen, efterfrågas direkt vid mottagen (ej komplett) ansökan. Väntetiden hos externa myndigheter varierar stort och är det som påverkar handläggningstiden. Den sökande kompletterar längs vägen med kunskapsprov och sist meddelande från brandsskyddsförsvaret. Totalt sett tar det ofta cirka en månad för att ansökan ska bli komplett och under denna tid förs löpande dialog med sökanden. När alla delar finns på plats ges beslut oftast inom 1-2 dagar.

Handläggningstider följs inte systematiskt på enheten utifrån en bedömning av dess risk. Historiskt har mätningar gjorts med resultat att det inte upplevs finnas ett behov av att följa handläggningstiderna då de varit korta i förhållande till riktlinjen. Enheten har en utsedd person som ansvarar för att säkerställa att inga ansökningar blir liggande eller faller mellan stolarna, ansvarig person säkerställer hantering inom en vecka. Klagomål på handläggningstider uppges inte finnas, vilket av verksamheten tros bero på den löpande dialogen som förs med sökanden.

Bedömning

Efterlevs handläggningstider vid ansökan om stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd?

Delvis.

Avsaknaden av statistik på handläggningstider och att kontrollmomentet i internkontrollplanen inte genomförts under året gör att handläggningstider inte har kunnat verifieras i granskningen. Genom att enheten beskriver ett systematiskt och proaktivt arbetssätt, som leder till att beslut uppges fattas samma dag eller dagen efter en ansökan bedöms komplett och alla handlingar inkommit från externa aktörer, gör förvaltningen bedömningen att handläggningstiderna följs.

Tillräcklig kapacitet

Revisionsfråga 3: Har nämnden säkerställt tillräcklig kapacitet för att utföra tillsynen?

lakttagelser

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för kommunens tillstånds- och tillsynsuppgifter enligt alkohollagen, Inom Miljöförvaltningen utförs tillsynen operativt av Tillståndsenheten som är en del av avdelningen för Livsmedel och tillstånd. På Tillståndsenheten arbetar 4,6 årsarbetare, 5 personer, med handläggning, tillsyn och tillståndsgivning enligt alkohollagen. Enheten har även tillgång till administrativt stöd på 90-100 %. I tillsynsplanen beskrivs att resurserna bedöms tillräckliga för att genomföra den planerade tillsynen. Per augusti 2023 bedömer verksamhetsföreträdare att tillsynen för året ligger i fas med tillsynsplanen.

Nämndens Tillsynsplan enligt alkohollagen (bilaga till Verksamhetsplan och budget 2023-2025) landar i ett tillsynsbehov av cirka 280 tillsynsbesök under 2023. Behovet av tillsyn utgår från en klassificering av serveringsställen utifrån typ av verksamhet, se tabell 1 Riskklassificering. Vidare ska enligt tillsynsplanen tillsyn av folkölsförsäljning ske vartannat år. Totalt finns 112 registrerade försäljningsställen för folköl vilket ger 56 tillsynsbesök år 2023. Dessa tillsyner samordnas enligt Tillsynsplanen ofta med tillsyn enligt tobakslagen då majoriteten av försäljningsställena även säljer tobak.

Tillsynen delas upp i inre tillsyn, yttre tillsyn och förebyggande tillsyn. Ovan avser den yttre tillsynen.

- Inre tillsyn fokuserar på kontroll och uppföljning av tillståndshavares personliga och ekonomiska förhållanden genom bl a remisser till Polisen och löpande bevakning med kreditupplysningstjänster. Inre tillsyn genomförs årligen för krögare med stadigvarande tillstånd.
- Förebyggande tillsyn är exempelvis information, rådgivning och samverkande möten med polis och andra aktörer. Miljöförvaltningen anordnar årligen utbildningar i ansvarsfull alkoholservice.

Intervjuer

Vid intervjuer beskrivs en låg personalomsättning och personalstyrkan har varit stabil under en längre period. Detta leder till en stabilitet i arbetet och en rutinerad personalgrupp som haft förutsättningar att hitta effektiva arbetssätt. Exempelvis kommer automatiskt en veckosammanställning från en kreditupplysningstjänst för alla verksamheter med serveringstillstånd och en samlad informationsinhämtning görs årligen från polismyndigheten istället för att efterfrågas separat för varje tillsynsobjekt. Detta uppges ha effektiviserat arbetet och ökat kvaliteten då risken för att något missas minskas. Enheten har genom jämförelse med andra kommuner uppmärksammat att de har fler ärenden per handläggare - men gör bedömningen att de är tillräckligt bemannade för att genomföra uppdraget.

Utbildningar i den förebyggande tillsynen hålls vid flera tillfällen per år. Vid behov finns fortbildningar att tillgå för personalen. Enheten arbetar även mycket med att lära av varandra, dels informellt med löpande frågor och avstämningar, dels formellt genom exempelvis veckovisa handläggarmöten med samsynsdiskussioner där specifika

ärenden eller lagändringar diskuteras. Kollegiegranskning av ärenden uppges ske vid behov.

Vidare sker löpande nätverksmöten med kommuner av samma storlek där erfarenhetsutbyte sker.

Bedömning

Har nämnden säkerställt tillräcklig kapacitet för att utföra tillsynen?

Ja

Bedömningen vid delårsrapportering i augusti är att årets tillsynsplan följs och all planerad tillsyn blir genomförd under året. Verksamheten upplever att resurserna är tillräckliga.

Hinder inom verksamheten

Revisionsfråga 4: Vilka hinder och risker har nämnden identifierat kopplat till verksamheten?

lakttagelser

Internkontrollplanen för 2023 innehåller ett antal förvaltningsövergripande kontroller som samtliga avdelningar ska genomföra och ingen specifik kontroll kopplad till tillsyn enligt alkohollagen. Exempelvis ska kontroller av bland annat tillsynstid och avgift samt IT-stöd göras under året.

Vid uppföljningen av kontrollmoment per april 2023 noteras för kontrollområde *Månatlig uppföljning av levererad tillsynstid i förhållande till betald avgift* att avdelning livsmedel, där tillståndsenheten ingår, ligger något före planering. Inga specifika risker kopplat till tillståndsenheten lyfts i internkontrollplanen.

Intervjuer

Vid intervjuer med verksamhetsrepresentanter förmedlas att tillsynen ligger enligt plan och att planerad tillsyn för 2023 beräknas utföras under året.

Ett antal risker som identifierats inom enheten lyfts under intervjuer. Dels handlar det om avgiftsmodellen/taxan då taxetabellen innehåller flera delar och räknemoment med olika tillägg vilket bidrar till en risk för felaktig fakturering. Ett arbete pågår på enheten under hösten för att se över taxan med syfte att förenkla och förtydliga. Dels finns risker i ansökningsförfarandet då tillståndsenheten är beroende av externa parter handläggningstider vid insamling av information.

Risker kring hot och våld finns i arbetet med utförandet av tillsynen, vilket hanteras genom att inspektörerna går två och två samt bär larm. Därtill finns rutiner och checklistor för arbetet, exempelvis säker hemgång. Viss tillsyn erfordrar även att polis följer med, vilket gör att genomförandet av tillsynen blir beroende av polisens resurser.

För ärenden som går till nämnden, exempelvis när tillstånd dras in, tas handläggarens namn bort.

Bedömning

Vilka hinder och risker har nämnden identifierat kopplat till verksamheten?

I internkontrollplanen har nämnden identifierat ett antal risker, dessa rör exempelvis genomförd tillsynstid i förhållande till betalad avgift samt IT. Verksamheten har identifierat risker i hot och våld mot personal i utförandet av kontroller och åtgärder och rutiner finns kring detta. I ansökningsförfarandet är beroendet till andra myndigheters handläggningstider en risk.

Intern kontroll avseende avgiftssystemet

Revisionsfråga 5: Har nämnden säkerställt att den interna kontrollen kopplat till avgiftssystemet (faktureringen av tillsynsavgifter) är tillräcklig?

lakttagelser

Dokumentet "Taxa för provning och tillsyn enligt alkohollagen (2019:1622)" beslutades av kommunfullmäktige den 12 december 2022 och gäller från den 1 januari 2023. I dokumentet framgår att fasta avgifter tas ut enligt följande:

- Fast avgift debiteras för ansökan om serveringstillstånd, vilket beräknas enligt schablon för genomsnittligt nedlagd handläggningstid per tillståndstyp. Denna avgift ska betalas i samband med ansökan och omfattar därmed ej fakturering från kommunen.
- Årlig avgift för tillsynsavgift för stadigvarande serveringstillstånd baseras på tillståndshavarens redovisning av föregående kalenderårs inköpta alkoholvolym. Om redovisning av volymer saknas debiteras tillståndshavaren högsta avgift (40 000 kr). Fakturering av tillsynsavgift sker i efterhand, exempelvis faktureras avgiften för genomförd tillsyn år 2022 under 2023.

Enligt Miljö- och hälsoskyddsnämndens delegations- och arbetsordning har handläggare delegat för att bevilja serveringstillstånd samt meddela eventuella villkor för tillståndet. Vid beslut om avslag ska beslut tas av nämnden, och för avslag vid tillfälligt serveringstillstånd gäller separat delegation.

Stickprov fakturor

Granskningen har omfattat en stickprovsgranskning av 10 fakturor avseende tillsynsavgifter. Urvalet baseras på slumpmässigt utvalda serveringstillstånd. I stickprovsgranskningen kontrollerades att tillsynsobjektet belagts med avgift, att beloppet är korrekt och att beslutet är fattat av behörig beslutsfattare. Därtill har grundläggande faktureringsprinciper granskats.

Resultatet från stickprovet sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 3. Resultat från stickprovskontroll av fakturor

#	Tillsynsobjekt är belagt med avgift	Korrekt belopp	Beslut av behörig beslutsfattare	Kommentar
1	Ja	Ja	Handläggare	Årliga tillsynsavgifter samt tillägg för ansökan om ändring av tillstånd är fakturerat.
2	Ja	Ja	Handläggare	
3	Ja	Ja	Handläggare	
4	Ja	Ja	Handläggare	
5	Ja	Ja	Handläggare	Utöver restaurangrapporten framgår det via mejl från förvaltningen att objektet betalar en extra avgift för sen servering, 3 h á 1 000 kronor.
6	Ja	Ja	Handläggare	
7	Ja	Ja	Handläggare	
8	Ja	Nej	Handläggare	Utöver restaurangrapporten framgår det via mejl att objektet ska betala en extra avgift för cateringtillstånd på 1 000 kronor. Påslaget missades vid fakturering.
9	Ja	Ja	Handläggare	
10	Ja	Ja	Handläggare	

Tillsynsobjekt är belagt med avgift

Samtliga tillsynsobjekt har belagts med avgift för det aktuella året.

Korrekt belopp

Underlagen som ligger till grund för nämndens fakturering består av restaurangrapporter som verksamheterna själva fyller i och skickar till tillståndsenheten. I dessa restaurangrapporter dokumenterar verksamheterna inköpta volymer under året, vilket utgör underlag vid fakturering.

Utöver restaurangrapporterna har vi fått information via mejl angående vilka objekt som faktureras för tilläggsavgifter. Tilläggen kan bestå av en avgift för sena serveringstider (1000 kronor extra per timme efter klockan 01:00) samt 1000 kronor för den som har cateringtillstånd.

Utöver detta har fakturorna även granskats utifrån beslut om serveringstillstånd, där det

exempelvis framgår om verksamheten ansökt om ändrat tillstånd, gemensam serveringsyta eller liknande, vilket innebär att ytterligare avgifter tillkommer.

Med restaurangrapporterna som utgångspunkt och ovan information angående tilläggsavgifter har fakturerat belopp kunnat kontrolleras mot beslutad taxa. I stickprovet noteras en avvikelse där objektet inte blivit fakturerat för en extra avgift avseende cateringtillstånd. Vid intervjuer framkommer att denna avvikelse har uppmärksammats inom enheten och att det beror på mänsklig faktor. I övrigt visar granskningen av stickproven att korrekt belopp har fakturerats.

Beslut av behörig beslutsfattare

Enligt Miljö- och hälsoskyddsnämndens delegations- och arbetsordning får handläggare besluta om serveringstillstånd. Vid granskning av beslut om serveringstillstånd framgår att samtliga beviljade tillstånd är fattade av handläggare, i enlighet med delegationsordningen.

Via mejl framgår det att fakturering av tillsynsbelopp enligt taxa sker på verkställighet utifrån tidigare beslut om serveringstillstånd. Därför fattas inget särskilt beslut om avgift vid tillsynstillfället.

Övriga iakttagelser

Vid granskningen av fakturor noteras att samtliga fakturor saknar tydliga specifikationer av vad fakturerat belopp avser. För att kontrollera fakturerat belopp mot beslutad taxa har ytterligare dokument därför inhämtats, främst i form av restaurangrapporter men också via mejl från handläggare inom kommunen.

Intervjuer

Vid fakturering idag läggs de olika påslagen inte med per automatik i systemet vilket innebär risker i hantering och kontroll av att rätt belopp faktureras. Enheten arbetar under hösten 2023 med att se över taxemodellen med syfte att förenkla och förtydliga. Ny taxemodell planeras vara på plats inför 2025.

Bedömning

Har nämnden säkerställt att den interna kontrollen kopplat till avgiftssystemet (faktureringen av tillsynsavgifter) är tillräcklig?

Delvis

Av stickproven är 9/10 utan anmärkning. Hanteringen av avgiftssystemet med tillhörande fakturering av tillsynsavgifter är beroende av manuell handpåläggning. Idag beräknas tillsynsavgifter manuellt av handläggare utifrån erhållna restaurangrapporter och det framgår inte tydligt på fakturan hur avgifterna har beräknats. Detta minskar spårbarhet och transparens vid uppföljning, vilket försvårar den interna kontrollen. Granskningen visar således att det finns utrymme för att förbättra den interna kontrollen.

Vår bedömning är därför att nämnden delvis har säkerställt att den interna kontrollen kopplat till faktureringen av tillsynsavgifter är tillräcklig i dagsläget.

Rapportering till nämnd

Revisionsfråga 6: Har nämnden säkerställt tillräcklig uppföljning av den egna kontrollverksamheten?

lakttagelser

I nämndens Uppföljningsplan (bilaga till Verksamhetsplan och budget 2023-2025) framgår att måluppfyllnad ska rapporteras vid delår och årsbokslut. Måluppfyllnad baseras på uppföljning av nämndens åtgärder och där det finns, även med stöd av indikatorer. Vid delårsuppföljning ska även de utförda kontrollmomenten i internkontrollplanen redovisas och vid årsbokslutet görs en uppföljning av hela internkontrollplanen. Budgeten ska följas upp löpande under året med ett periodiserat resultat månadsvis.

Protokollgenomgång

Vid genomgång av Miljö- och hälsoskyddsnämndens sammanträdesprotokoll för perioden 2022-08-01 till 2023-08-30 har vi noterat att nämnden kontinuerligt erhåller information om delegationsbeslut, anmälningsärenden, kurser och konferenser, med mera. Vid redovisning av anmälningsärenden erhåller nämnden information om överklagande ärenden, beslut och domar från överprövande myndigheter. Vi har noterat att nämnden fått ta del av och beslutat om följande under granskad period:

- 2023-06-07 § 58: Delårsuppföljning mars/april 2023
- 2023-06-07 § 59: Avrapportering internkontrollplan för april 2023
- 2023-04-19 § 35, 36: Beslut i tillsynsärende enligt alkohollagen
- 2023-03-22 § 24: Årsuppföljning och bokslut 2022
- 2023-03-22 § 23: Beslut i tillsynsärende enligt alkohollagen
- 2022-11-03 § 115: Taxa för prövning och tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622)
- 2022-10-19 § 98: Delårsuppföljning augusti 2022
- 2022-10-12 § 99: Avrapportering internkontrollplan för augusti 2022
- 2022-09-21 § 85: Beslut i tillsynsärende enligt alkohollagen

Vid intervjuer beskrivs att nämnden har delegerat flertalet beslut till förvaltningen enligt delegationsordningen. Samtliga avslag och varningar går via nämnden för beslut. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beskrivs som aktiva och har ofta frågor om tillståndsenhetens verksamhet, exempelvis kring sanktionsåtgärder på alkoholsidan och hur systemet fungerar.

Länsstyrelsens tillsyn (2023-05-23)

I maj beslutades Länsstyrelsen i Uppsala läns tillsyn enligt alkohollagen i Uppsala kommun. En brist och fyra förbättringsområden uppmärksammades i granskningen.

Nämnden har vidtagit åtgärder efter Länsstyrelsens rekommendationer. I nedan tabell redovisas de identifierade bristerna och de åtgärder som är vidtagna.

Tabell 4, Åtgärder med anledning av Länsstyrelsens granskning

Brist/förbättringsområde	Vidtagna åtgärder sept 2023
Mottagningsbevis har inte skickats till sökanden i ärenden om ansökan om serveringstillstånd.	Ett utkast på en formell mall som ska användas framåt är framtagen. Det beskrivs finnas utmaningar att hitta former för detta då då mottagningsbeviset i många fall kommer samtidigt som beslutet (utifrån den korta handläggningstiden).
Att alltid dokumentera i beslut om kommunikering enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) har skett.	I beslutsmallen står det nu utskrivet hur kommunikering sker/har skett.
Att se över formuleringen i överklagandehänvisningen för ärenden enligt alkohollagen (2010:1622) så att den stämmer överens med 46 § 2 st. förvaltningslagen (2017:900).	Formuleringen är uppdaterad i mallen.
Att kommunen dokumenterar att beslut skickas till berörda myndigheter enligt 9 kap. 7 § alkohollagen (2010:1622).	Ligger nu i alla beslutsmallar vilka instanser beslutet skickas till.

Bedömning

Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

Ja

Nämnden får uppdatering av verksamheten enligt den beslutade uppföljningsplanen. Därtill har Tillståndsenheten beslutsärenden i nämnden vid ett flertal tillfällen under året och förvaltningen svarar på specifika frågor löpande. Vi gör bedömningen att nämnden utifrån uppföljningen och de muntliga föredragningarna har god insyn i verksamheten.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens alkoholtillsyn. Granskningens syfte är att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden i allt väsentligt säkerställer en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning över serveringstillstånd och försäljning av alkohol inom Uppsala kommun.




Enligt vår bedömning är rutinerna för tillsynen enligt alkohollagen i allt väsentligt ändamålsenliga. Tillsynen av serveringstillstånd och försäljning av alkohol bygger på en strukturerad planering genom årlig riskbedömning och omklassificering som fastställs i årliga tillsynsplaner. Det finns tillräcklig kapacitet att genomföra den planerade tillsynen och nämnden har tillräcklig insyn i verksamheten genom den uppföljningen av genomförd tillsyn som rapporteras.

Vissa brister har noterats i den interna kontrollen avseende fakturering av tillstånd och av grundläggande faktureringsprinciper. För dessa brister pågår ett utvecklingsarbete för att öka den interna kontrollen och minska risken för felaktiga fakturor. Avseende handläggningstider har detta inte kunnat verifieras genom statistik.

Rekommendationer

- De två centrala rutinerna inom tillståndsenheten bör datummärkas utifrån att det bör framgå datum för upprättande och senaste revidering. Viss text har också behov av att uppdateras.
- Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att riskerna vid fakturering av avgifter minskas, främst genom minskad manuell handpåläggning vid fakturering. Översyn av taxemodellen pågår.
- De granskade fakturorna har vissa brister utifrån grundläggande faktureringsprinciper avseende att det ska framgå vad som faktureras. Det saknas idag information på fakturan om exempelvis en tilläggsavgift är fakturerad eller ej och till vilket belopp. Vi rekommenderar därför nämnden att öka transparensen på fakturan om vad fakturabeloppet avser - exempelvis att ange belopp per alkoholkategori och specificera tilläggsbelopp.
- Genomföra årliga kontroller av handläggningstider för att på ett systematiskt sätt följa att handläggningstiderna följer beslutad rutin.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten?	Ja Det finns en upprättad målkedja och riktlinjer finns för både tillämpning av alkohollagen och för riskbedömning av verksamheter, dessa styrande för verksamheten.	
2. Efterlevs handläggningstider vid ansökan om stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd?	Delvis Handläggningstider har inte kunnat verifieras i granskningen. Förvaltningen uppger att handläggningstider följs och att beslut fattas samma dag eller dagen efter en ansökan bedöms komplett.	
3. Har nämnden säkerställt tillräcklig kapacitet för att utföra tillsynen?	Ja Augustis delårsrapportering beskriver att årets tillsynsplan följs och all planerad tillsyn blir genomförd under året. Verksamheten upplever att resurserna är tillräckliga.	
4. Vilka hinder och risker har nämnden identifierat kopplat till verksamheten?	Ej bedömd I internkontrollplanen framgår exempelvis genomförd tillsynstid i förhållande till betalad avgift samt IT. Verksamheten har identifierat risker i hot och våld mot personal och beroende till andra myndigheters handläggningstider.	
5. Har nämnden säkerställt att den interna kontrollen kopplat till avgiftssystemet (faktureringen av tillsynsavgifter) är tillräcklig?	Delvis Av stickproven är 9/10 utan anmärkning. Beräkning av tillsynsavgifter har en del manuellt hantering vilket ökar risken för fel och minskar den interna kontrollen.	

6. Har nämnden säkerställt tillräcklig uppföljning av den egna kontrollverksamheten?

Ja

Vi gör bedömningen att nämnden utifrån den löpande uppföljningen och de muntliga föredragningarna har god insyn i verksamheten.



Bilaga 1, Källförteckning

Intervjuade funktioner

- Alkoholhandläggare
- Avdelningschef Livsmedel och tillstånd
- Förvaltningschef miljöförvaltningen
- Verksamhetsutvecklare
- Nämndsordförande

Dokument

- Verksamhetsplan 2023-2025
- Taxa för provning och tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622), Beslutad av kommunfullmäktige 12 december 2022, § 33
- Uppsala kommuns riktlinjer för serveringstillstånd enligt alkohollagen (Antagen vid nämndens sammanträde den 16 december 2015)
- Riktlinje för tillsyn av serveringsställen
- Länsstyresens Tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622) och lag om tobak och liknande produkter (2018:2088) enligt alkohol- och tobakslagen i Uppsala kommun
- Årsuppföljning och bokslut 2022
- Delårsuppföljning och verksamhetsrapport mars april 2023

- Sammanställning av gällande serveringstillstånd 2023
 - Urval av 10 tillstånd, stickprov
 - Besluten om serveringstillstånd för dessa 10 stickprov
 - Restaurangrapporter för de 10 stickproven
 - Fakturor för de 10 stickproven

2023-10-20

Lena Salomon

My Ribeck Nyström

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 21 april 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.