

Inspektion av Tillståndsenheten vid Socialnämnden i Stockholms stad den 9 och 10 april 2024

Inledning

Inspektionens inriktning var att granska handläggningen av ärenden om serveringstillstånd enligt alkohollagen, främst utifrån allmänna förvaltningsrättsliga frågeställningar och övergripande rättssäkerhetsaspekter. Granskningen avsåg även förvaltningens arbete mot otillbörlig påverkan och för att uppmärksamma risker för jäv.

Inför inspektionen hade JO begärt in handlingar i form av rutin- och styrdokument samt statistik över enhetens ärenden. Vid inspektionen granskades totalt 70 ärenden som avsåg stadigvarande respektive tillfälliga serveringstillstånd samt ingripandeärenden där beslut om återkallelse fattats. JO hade även begärt att få ta del av eventuell dokumentation från incidenter gällande otillbörlig påverkan eller andra oegentligheter under 2023 och 2024.

Information från tillståndsenhetens företrädare

Socialnämnden i Stockholms stads tillståndsutskott beslutar om nya tillstånd i ärenden enligt alkohollagen. Tillståndsenheten, som organisatoriskt sorterar under socialförvaltningen, ansvarar för handläggningen av ärenden enligt alkohollagen för hela Stockholms stad.

Den 22 mars 2024 hade enheten 22 öppna ärenden om tillfälliga serveringstillstånd och 99 öppna ärenden om stadigvarande serveringstillstånd. Under 2023 var handläggningstiden för tillfälliga serveringstillstånd i genomsnitt 21 dagar och för stadigvarande tillstånd i genomsnitt 136 dagar. Det finns 2 450 beviljade serveringstillstånd och varje år görs ungefär 3 000 tillsynsbesök.

Enheten samarbetar med kommunens miljöförvaltning och trafikkontoret. På enheten arbetar ca 40 personer, och enheten förväntas växa. Av medarbetarna arbetar tre fjärdedelar med serveringstillstånd. Övriga arbetar med tobaksfrågor.

Det finns flera olika former för att utbyta erfarenheter med andra kommuner, t.ex. har tillståndsenheten återkommande möten med motsvarande tillståndsenheter i Göteborg och Malmö. Enheten anordnar också en tillsynsutbildning där handläggare från andra kommuner deltar.

lakttagelser och uttalanden av JO Per Lennerbrant

Granskning av akter

Mitt samlade intryck är att tillståndsenhetens handläggning av ärenden om serveringstillstånd fungerar väl. Handläggningstiderna är generellt sett godtagbara utifrån de frister som gäller. Kommunikationen med sökandena har varit saklig och korrekt, med några enstaka undantag. I ett par ärenden fördes en diskussion om huruvida ansökan skulle återkallas. Även om detta gjordes utifrån myndighetens serviceskyldighet vill jag understryka vikten av att det för sökanden inte får framstå som att handläggaren ger ett förhandsbesked om att saken redan är avgjord och att ansökan kommer att avslås. I några ärenden noterade jag att det saknades en anteckning i dagboksbladet om åtgärder som vidtagits, t.ex. att en remiss hade skickats till Polismyndigheten, vilket framgick av handlingarna i den digitala akten. Sådana brister gör det svårare att följa vad som har hänt i ett ärende.

En annan iakttagelse var att mottagningsbevis inte hade skickats ut på föreskrivet sätt i ett antal ärenden. Ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in. Beviset ska innehålla information om inom vilken tid ett beslut ska fattas. Huvudregeln är att beslut i ett ärende om serveringstillstånd ska fattas inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in. (Se 8 § lagen om tjänster på den inre marknaden och 5 § alkoholförordningen.)

Jag har i ett protokoll från en inspektion av Tillståndsenheten vid Socialnämnden i Helsingborgs kommun gjort uttalanden om när en ansökan bör anses fullständig (se JO 2022/23 s. 539, dnr 8485-2021). Det är nödvändigt att en bedömning görs av när ansökan är fullständig för att veta när handläggningsfristen börjar löpa. Jag kan konstatera att tillståndsenheten i februari i år beslutat en ny rutin för att skicka ut mottagningsbevis i samband med att sökanden kommit in med begärda kompletteringar. Vid granskningen framkom att mottagningsbevis skickades ut mer frekvent i ärenden som kommit in efter att den nya rutinen började tillämpas.

I några ärenden hade handläggningstiden blivit onödigt lång eftersom sökanden inte lämnat in en fullständig ansökan och begärda kompletteringar från sökanden dröjde. Så länge ansökan inte är fullständig finns det inte någon lagstadgad tidsfrist. Då gäller den generella regleringen i 9 § första stycket förvaltningslagen som innebär att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt. Jag kan konstatera att det hade varit till fördel för handläggningstiden om handläggarna mer aktivt hade drivit dessa

ärenden framåt genom att exempelvis sätta ett sista datum för sökandens komplettering.

Arbetet för att motverka otillbörlig påverkan och för att uppmärksamma risker för jäv

Av rapporter från Statskontoret¹ framgår att myndigheter som utfärdar tillstånd och utövar tillsyn kan vara extra utsatta för påtryckningar. Det var mot denna bakgrund som jag såg ett behov av att granska tillståndsenhetens arbete för att motverka otillbörlig påverkan och med att identifiera och hantera jävssituationer.

Jag kan konstatera att Stockholms stad har riktlinjer om mutor och representation, att socialförvaltningen har en rutin för hantering av oegentligheter och förtroendeskadligt beteende och att enheten har en egen rutin om hot, våld och otillåten påverkan. Tillståndsenheten har också en rutin för att anmäla jäv och det förs en så kallad jävslista för personalen. Listan uppdateras regelbundet. Om en potentiell jävssituation identifieras avstår aktuell befattningshavare från att delta i handläggningen av ärendet.

De chefer jag samtalade med beskrev att rutinerna, i kombination med att ärenden normalt stäms av i flera led, uppfattas som tillräckliga för att förebygga otillbörlig påverkan och för att uppmärksamma risker för jäv. En central faktor i det förebyggande arbetet mot jäv var att jävslistan hålls uppdaterad. Cheferna var av uppfattningen att det finns en tillräcklig medvetenhet hos medarbetarna om risksituationer och om de aktuella rutinerna. En gång om året görs en genomgång av arbetet mot otillbörlig påverkan med medarbetarna och man försöker också blicka framåt och identifiera nya risksituationer.

Vid samtal med företrädare för tillståndsenheten framkom att det inte finns några incidentrapporter från 2023 eller 2024. Däremot uppgavs att en sökande under 2017 hade dömts för givande av muta i samband med en ansökan om serveringstillstånd.

Det beskrevs för mig att delegationsordningen potentiellt kunde exponera vissa befattningshavare för ökade risker i de ärenden där beslut får tas av en handläggare ensam. Jag ser därför positivt på att beslut som fattats med stöd av delegation regelbundet följs upp av chefer. Även den inbyggda kvalitetssäkringen med flera granskare framstår som viktig för att motverka otillbörlig påverkan.

¹ Se t.ex. Steg för steg, Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling, Slutrapport 2023:20, s. 58 f. och Nya utmaningar och gamla problem, Om korruption i kommuner och regioner, 2023:13, s. 28.

En risk som påtalades vid inspektionen gällde möjligheten att göra kontroller inför anställning, där det kan behövas en fördjupning i fråga om sökandens eventuella kopplingar till faktorer som kan vara förenade med risker för verksamheten. I dagsläget bedöms inte lagstöd finnas för att göra sådana kontroller.

Sammanfattningsvis har det inte kommit fram något annat än att både ledning och medarbetare är medvetna om att verksamhetens karaktär medför risker för otillbörlig påverkan och för att jävssituationer kan uppstå. Jag kan också konstatera att det bedrivs ett förebyggande arbete och att incidenter förefaller kunna hanteras på ett lämpligt sätt.

När det gäller möjligheterna att göra bakgrundskontroller noterar jag att en särskild utredare har fått i uppdrag att se över om kommunerna bör få utökade möjligheter att göra sådana kontroller bl.a. vid erbjudande av anställning. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 31 oktober 2024.

Ärendet avslutas.

Uttalandena har gjorts den 24 juni 2024 av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.