



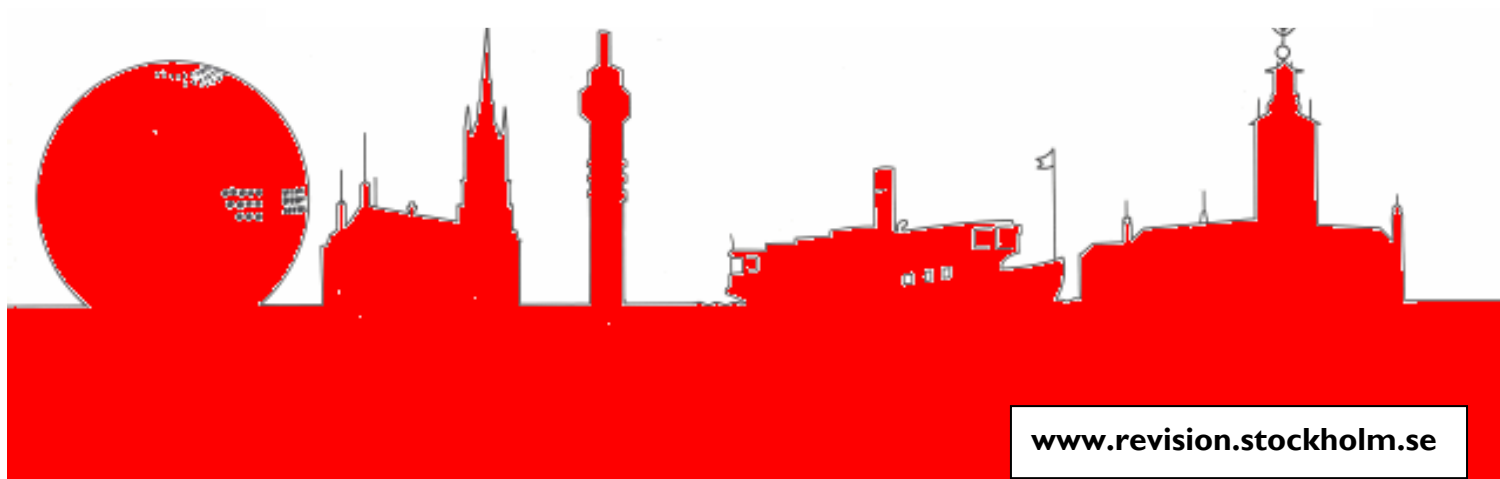
STADSREVISIONEN

## REVISIONSRAPPORT

Nr 1 - Januari 2007

Dnr 420/06-07

# Socialtjänstnämndens interna styrning och kontroll av verksamheten för tillståndsgivning





Till  
Socialtjänstnämnden

## Revisionsrapport angående "Socialtjänstnämndens interna styrning och kontroll av verksamheten för tillståndsgivning"

På uppdrag av revisorsgrupp 4 har revisionskontoret, genom konsult, genomfört en granskning av socialtjänstnämndens interna styrning och kontroll av tillstånds- och tillsynsfrågor som rör servering av alkoholhaltiga drycker. Resultatet av granskningen redovisas i bifogad revisionsrapport. Granskningens syfte har varit att bedöma om nämndens interna styrning och kontroll i handläggningen av serveringstillstånd är ändamålsenlig och om tillämpade rutiner och arbetsformer säkerställer en enhetlig och rättssäker bedömning i tillståndsärenden.

Av rapporten framgår bl.a. att socialtjänstnämnden har etablerat en fungerande handläggning av serveringstillstånd, men att skyddet avseende risk för mutor och annan otillbörlig påverkan kan förbättras i ett antal avseenden.

I övrigt hänvisar revisorerna till rapporten och överlämnar den till socialtjänstnämnden för yttrande till revisorsgrupp 4 senast den 26 mars 2007.

På revisorernas vägnar

Joen Lagerberg  
ordförande

Inger Korsgren  
sekreterare

Kopia till  
Förvaltningschef Dag Helin

## Sammanfattning

Revisionskontoret har med hjälp av konsult granskat socialtjänstnämndens verksamhet för tillståndsgivning vid utskänkning av alkohol. Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialtjänstnämnden har en ändamålsenlig intern styrning och kontroll i handläggningen av serveringstillstånd samt om tillämpade rutiner och arbetsformer säkerställer en enhetlig och rättssäker bedömning i tillståndsärenden. Det centrala i granskningen har varit att bedöma om nämnden har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra oegentligheter i verksamheten.

Revisionskontoret kan utifrån den bilagda konsultrapporten konstatera att socialtjänstnämnden har etablerat en fungerande handläggning av serveringstillstånd. Som stöd för handläggningen finns ett utvecklat administrativt system med riktlinjer och dokumentation som styr verksamheten på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt. Dock har nämnden i sin kommunikation och i sina föreskrifter inte fokuserat på mer komplexa risksituationer, till exempel på sofistikerade korruptionsrisker i tillståndsgivningen eller i samband med tillsyn. Skyddet avseende risk för mutor och annan otillbörlig påverkan kan alltså förbättras i ett antal avseenden.

Revisionskontoret vill särskilt framhålla:

### ***Kontrollmiljön***

- Förvaltningsledningen har etablerat och kommunicerat en god generell kontrollmiljö för socialtjänstförvaltningens verksamhet inom tillståndsenheten som har medfört en återhållsamhet i representation och relationsskapande aktiviteter. Däremot har ledningen i sin kommunikation och i föreskrifter inte fokuserat på mer komplexa risksituationer, till exempel på sofistikerade korruptionsrisker i tillståndsgivningen eller i samband med tillsyn. De regler som fastställts av fullmäktige 1999 avseende etik, resor, representation och kontaktfrämjande verksamhet är inte tillräckligt utförliga för att täcka in de risker som finns inom tillståndsenhetens verksamhetsområde.

Revisionskontoret rekommenderar *socialtjänstnämnden* att anpassa den övergripande policyn för Stockholms stad avseende mutor och bestickning till den egna verksamheten. För socialtjänstförvaltningens tillståndsenhet bör denna policy vara tydligare och mer långtgående.

### ***Riskbedömningar***

- Nämnden saknar en systematiskt och metodologiskt vedertagen modell för att genomföra riskanalyser och för efterföljande hantering av riskerna. Nämnden har visserligen genomfört riskbedömningar men korruptionsrisken eller risken för otillbörlig påverkan har inte beaktats på ett fullständigt formaliserat och systematiskt sätt.

Revisionskontoret rekommenderar *socialtjänstnämnden* att utveckla en riskhanteringsmodell som också väver in korruptionsrisker och risker för otillbörlig påverkan. Även förvaltningens mindre enheter bör omfattas av och genomföra en sådan systematisk riskbedömning.

### ***Övergripande kontrollfunktioner och kontrollåtgärder***

- Tillståndsenheten har ett flertal informativa styrdokument och regelsamlingar som stöd för tillståndsverksamheten. Reglerna avseende krav på dokumentation och arkivering tillämpas dock inte fullt ut. Dessutom är regelverket oklart för hur dokumentationen i ett ärende ska ske. Bland annat är handläggarnas bedömningsgrunder för beslut eller förslag till beslut inte tillräckligt definierade.
- Samtliga tjänsteutlåtanden från tillståndsenheten granskas av dess enhetschef som även skriver under tjänsteutlåtandet. Tjänsteutlåtandet saknar dock underskrift av den person som har handlagt tillståndsärendet.
- Granskningen har visat på att det förekommer långa handläggningstider vid tillståndsgivningen, som framförallt beror på en utdragen remisshantering.
- Den handläggare som genomför tillsyn av serveringstillstånd har möjlighet att själv välja ut vilka objekt som ska omfattas av tillsyn. Det finns även en stor öppenhet inom tillståndsenheten i planering och inriktning av den kontinuerliga tillsynen. Dock bedöms möjligheten för en enskild att påverka utfallet av en inspektion som liten.
- Chefen för socialtjänstförvaltningens tillståndsenhet har genomfört vissa stickprovskontroller av tillstånds- och tillsynsärenden i syfte att upptäcka eventuella felaktigheter. Detta arbete är dock inte formaliserat, systematiskt eller heltäckande.
- Socialtjänstförvaltningens tillståndsenhet saknar ordnade rutiner för att undvika att handläggaren hamnar i beroendeställning till en sökande. Vidare genomför enheten inte någon systematisk analys av eventuella intressekonflikter för tjänstemännen på enheten, t ex kontroller av att handläggaren inte har intressen i bolag med kopplingar till restauranger.

- Behörighetskontrollen i verksamhetens administrativa IT-system, AlkT, är idag inte tillfredsställande. Det finns risk för att känslig information kring objekt kan ändras eller undanhållas utan att det upptäcks.

Revisionskontoret rekommenderar *socialtjänstnämnden* att:

- förtydliga arbetsfördelningen i samband med framtagande av tjänsteutlåtanden i tillståndsärenden så att handläggarens bedömning framgår tydligt
- förtydliga och sammanställa riktlinjerna för tillståndsenhetens bedömningar i tillståndsärenden. Nämnden rekommenderas vidare att ta fram en checklista för vilka dokument som (minst) ska finnas som underlag för tillståndsenhetens tjänsteutlåtande i ett tillståndsärende och för vilka underlag som ska ingå i en akt vid arkivering.
- styra upp principerna för fördelning av tillsynsärenden mellan de olika handläggarna och begränsa antalet deltagare i den grupp som planerar tillsynen av serveringstillstånden .
- överväga att införa arbetsrotation inom handläggargruppen på enheten för att förhindra att djupare relationer uppstår mellan handläggare och målgruppen för verksamheten. Av samma skäl bör *socialtjänstnämnden* överväga att tidsbegränsa innehavet av befattningen som enhetschef för tillståndsenheten.
- diskutera lämpligheten av att handläggare vid tillståndsenheten privat besöker de nattklubbar eller objekt där det råder speciella förhållanden kring serveringstillstånd.
- regelbundet begära in uppgifter från samtliga anställda inom tillståndsenheten om vilka eventuella intressen i andra bolag och föreningar (bisysslor) som föreligger. Sådana uppgifter är nödvändiga för att ledningen ska kunna undvika intressekonflikter i tillståndsgivningen.
- skärpa behörighetskontrollen i det IT-baserade verksamhetssystemet AlkT

### ***Kommunikation och information***

- Granskningen visar att det kontinuerligt genomförs internutbildning av anställda vid tillståndsenheten. Denna utbildning omfattar dock inte specifikt frågeställningar och moment som syftar till att motverka korruption eller otillbörlig påverkan.
- Det finns inget formaliserat system för anställda inom socialtjänstförvaltningen för rapportering av brister i efterlevnad av regelsystemet eller vid misstänkta oegentligheter.
- Förvaltningsledningen har säkerställt bra rutiner för att föra ut information till tillståndsenheten. Det finns också goda möjligheter för personalen att diskutera aktuella problemställningar som berör arbetet med tillståndsgivningen.

Revisionskontoret rekommenderar *socialtjänstnämnden* att komplettera kommande utbildningsinsatser med moment som syftar till att belysa och motverka korruption och otillbörlig påverkan i tillstånds- och tillsynsprocessen.

### ***Uppföljning***

- Socialtjänstnämnden har ingen dokumenterad plan för översyn av existerande kontrollfunktioner med bäring mot mutor och bestickning, vare sig generellt eller specifikt.
- Det sker en begränsad uppföljning av hur kontroller de facto har fungerat inom tillståndsenhetens riskutsatta processer och verksamhetsområden.

Revisionskontoret rekommenderar att *socialtjänstnämnden*, i sitt arbete med att utveckla nämndens interna kontroll, inrättar uppföljningsrutiner som säkerställer att den interna kontrollen för riskutsatta verksameter fortlöpande följs upp. Stickprovskontroller av handläggningen i samband med tillståndsgivningen och dess rutiner bör regelbundet genomföras av annan personal än den som är anställd på tillståndsenheten. Vidare rekommenderar kontoret att tillståndsenheten utvecklar sitt uppföljnings- och kontrollarbete i samarbete med övriga storstadskommuner.

### ***Övrigt***

Vidare har granskningen klarlagt brister avseende stadens riskhantering i stort där *kommunstyrelsen* förväntas agera.

- Behovet av utbildningsinsatser avseende mutor, bestickning och otillbörlig påverkan bör kartläggas och genomföras för riskutsatta verksamheter inom staden.



- De delar i stadens verksamhet som är särskilt riskutsatta bör identifieras och kontrolleras för att trygga att internkontrollsystemet i dessa delar är utvecklat.
- Alla nämnder och styrelser bör omfattas av ett system för att rapportera brister i efterlevnad av regler och misstänkta oegentligheter. Möjlighet bör finnas att anonymt lämna information.
- Regelverket för representation med mera bör revideras och tillföras regler avseende mer komplexa mut- och påverkanssituationer som kan uppstå i olika verksamheter inom staden. Vidare bör det säkerställas att alla verksamheter inom staden informeras om det nya regelverket.

Lars-Erik Örsing  
Tf stadsrevisor

Maria Lövgren  
Enhetschef

**Granskning av socialtjänstnämndens interna  
kontroll av tillståndsenhetens verksamhet.**

**Stadsrevisionen i Stockholm**

**2007-01-09**



## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>INLEDNING .....</b>	<b>4</b>
2.1	BAKGRUND .....	4
2.2	SYFTE .....	4
2.3	INRIKTNING .....	4
2.4	TILLVÄGAGÅNGSSÄTT OCH METOD .....	5
<b>3</b>	<b>LAGSTIFTNING OCH TILLSYNSMYNDIGHETER .....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>DET POLITISKA ANSVARET .....</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>TILLSTÅNDSENHETENS UPPGIFTER.....</b>	<b>7</b>
5.1	ARBETSUPPGIFTER .....	7
5.2	MÅL OCH RIKTLINJER.....	7
5.2.1	<i>Tillstånd</i> .....	8
5.2.2	<i>Tillsyn och sanktioner</i> .....	9
5.2.3	<i>Administrativa rutiner</i> .....	9
5.2.4	<i>Delegationsregler</i> .....	10
5.3	KONTROLLMILJÖ.....	11
5.3.1	<i>Våra iakttagelser</i> .....	11
5.4	RISKBEDÖMNINGAR .....	12
5.4.1	<i>Våra iakttagelser</i> .....	12
5.5	ÖVERGRIPANDE KONTROLLFUNKTIONER OCH KONTROLLÅTGÄRDER.....	13
5.5.1	<i>Våra iakttagelser</i> .....	13
5.6	KOMMUNIKATION OCH INFORMATION.....	18
5.6.1	<i>Våra iakttagelser</i> .....	18
5.7	UPPFÖLJNING .....	19
5.7.1	<i>Våra iakttagelser</i> .....	19
<b>6</b>	<b>FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGSÅTGÄRDER .....</b>	<b>21</b>
6.1	SPECIFIKA FÖRSLAG .....	21
6.2	GENERELLA SLUTSATSER OCH FÖRSLAG .....	22
<b>7</b>	<b>BILAGA - UNDERLAG FÖR GRANSKNINGSRAPPORTEN .....</b>	<b>23</b>
7.1	INTERVJUADE PERSONER.....	23
7.2	GRANSKADE DOKUMENT.....	23
7.3	GRANSKADE AKTER .....	23

## 1 Sammanfattning

Ernst & Young har erhållit uppdraget att genomföra en granskning med inriktning mot socialtjänstnämndens tillståndsutskott och dess tillståndsenhets interna styrning och kontroll. Uppdraget genomfördes under perioden oktober till januari 2007.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialtjänstnämndens tillståndsutskott med dess tillståndsenhet har en ändamålsenlig intern styrning och kontroll i handläggningen av serveringstillstånd samt om tillämpade rutiner och arbetsformer säkerställer en enhetlig och rättssäker bedömning i tillståndsärenden.

Granskningen visar att stadens handläggning av serveringstillstånd sker utifrån alkohollagens relativt detaljerade regler och föreskrifter. Vidare har staden egna riktlinjer som ger stöd i handläggningen av tillståndsgivningen. Granskningen visar att det finns ett flertal områden som kan förbättras inom socialtjänstnämndens tillståndsutskott med dess tillståndsenhet. Vidare har granskningen klarlagt brister avseende stadens riskhantering i stort där kommunstyrelsen förväntas agera.

Granskningen visar att:

- tillståndsenheten i samverkan med tillståndsutskottet har etablerat en fungerande verksamhet som varje år handlägger ett stort antal tillståndsärenden och bedriver en omfattande tillsynsverksamhet.
- det finns ett utvecklat administrativt system som omfattar riktlinjer och dokumentation som styr verksamheten på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt.
- handläggningen av tillståndsärenden initieras skyndsamt men att det förekommer långa handläggningstider trots detta och att orsakerna till detta till stor del ligger utanför enheten.
- enheten visserligen har genomfört riskbedömningar men att risken för korruption och otillbörlig påverkan inte har beaktats i tillräcklig utsträckning. Detta har sannolikt fått återverkningar på den nuvarande interna kontrollstrukturen.

Det finns ett antal förbättringsområden som kan bidra till att tillståndsenheten får en mer formaliserad och systematiserad intern kontroll, bland annat följande:

- Arbetsfördelningen mellan handläggare och chef bör tydliggöras bättre i samband med handläggning av ärenden.
- Objektiva bedömningar bör säkerställas vid handläggning av ärenden genom att tydliggöra och sammanställa riktlinjer för bedömningsgrunder.

- Det bör övervägas att införa arbetsrotation inom handläggargruppen på enheten för att förhindra att djupare relationer uppstår mellan handläggaren och målgruppen för verksamheten. Av samma skäl bör nämnden överväga att tidsbegränsa innehavet av befattningen som enhetschef.
- Riktlinjer bör fastställas för vilken dokumentation som ska ingå både under och efter avslutad hantering av ett ärende.
- Principerna för fördelning av tillsynsärenden bör styras upp så att handläggare inte själva kan välja tillsynsobjekt.
- Planeringen inför tillsyn av objekt bör begränsas till en mindre grupp för att förhindra att information läcker ut.
- Samtliga anställda inom tillståndsenheten behöver regelbundet (förslagsvis årligen) lämna uppgifter om vilka eventuella intressen i andra bolag och föreningar (bisysslor) som föreligger. Sådana uppgifter är nödvändiga för att ledningen ska kunna undvika intressekonflikter i tillståndsgivningen.
- I socialtjänstförvaltningens årliga internkontrollarbete bör framdeles införas rutiner för uppföljning och kontroll av tillståndsgivningen.
- Tillståndsenheten rekommenderas att utveckla sitt uppföljnings- och kontrollarbete i samarbete med övriga storstadskommuner.

Ett antal förbättringsområden har även identifierats för kommunstyrelsen och socialtjänstnämnden avseende arbetet med riskhantering och intern kontroll. På grund av sin karaktär bör dessa ses ur ett helhetsperspektiv och är av intresse för andra verksamheter i staden.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund

Enligt kommunfullmäktiges reglemente är det socialtjänstnämnden som ansvarar för tillståndsgivning vid utskänkning av alkohol. Nämnden svarar även för stadens uppgifter enligt alkohollagen och alkoholförordningen. Nämnden har delegerat beslutanderätten i dessa frågor till ett av sina utskott, tillståndsutskottet. Utskottet, som består av fem ledamöter från nämnden, gör alltså den politiska prövningen och fattar beslut om serveringstillstånd och ingripande enligt alkohollagen. Tillståndsutskottet har också ansvar för att tillsyn genomförs av restaurangers och övrigas sätt att hantera sina tillstånd.

Nämndens ansvar i denna del handläggs av tjänstemän inom socialtjänstförvaltningen. Inom förvaltningen finns en särskild enhet, tillståndsenheten, som bereder ansökningar från stadens restauranger om serveringstillstånd för alkoholhaltiga drycker och svarar även för tillsyn av restauranger som har beviljats tillsyn. Resultatet av handläggning av serveringstillstånd har stor betydelse för den enskilda restaurangen eller serveringsplatsen. Det är allmänt känt att konkurrensen inom restaurangbranschen är hård och då inte minst bland de restauranger som verkar i Stockholms innerstad och som har eller försöker få serveringstillstånd för sena tider.

På senare tid har ett antal inslag i media indikerat att det kan ha förekommit otillbörlig påverkan av tjänstemän vid tillståndsenheten i samband med tilldelning av serveringstillstånd för restauranger i Stockholm. Stockholms stads revisorer har efter detta beslutat att genomföra en granskning av socialtjänstnämndens interna styrning och kontroll av tillståndsverksamheten.. Uppdraget har genomförts av Ernst & Young under perioden oktober 2006 till januari 2007.

### 2.2 Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialtjänstnämnden med dess tillståndsenhet har:

- En ändamålsenlig intern styrning och kontroll i handläggningen av serveringstillstånd samt om
- Tillämpade rutiner och arbetsformer som säkerställer en enhetlig och rättssäker bedömning i tillståndsärenden.

### 2.3 Inriktning

Granskningens inriktning har varit att fokusera på två huvudområden. Dels har vi granskat tillståndsenhetens styrning och kontroll vid tillståndsgivningen, dels att tillämpade arbetsmetoder och handläggning av ärenden genomförs enhetligt och rättssäkert samt med effektivitet. Påbörjas till exempel handläggningen utan onödigt dröjsmål och beaktas att ärenden ska vara handlagda inom stipulerad tid.

## 2.4 Tillvägagångssätt och metod

Granskningen utgår från den så kallade COSO-modellen<sup>1</sup> som är en internationellt vedertagen modell för att värdera och förbättra organisationers interna kontrollsystem. COSO-modellen är ett ramverk som operationaliserats och omsatts i policy och regler hos tusentals företag runt om i världen. Modellen har bland annat använts av Ernst & Young, i samverkan med Riksrevisionen, för granskningar av statlig verksamhet avseende skydd mot mutor, bestickning och annan otillbörlig påverkan. COSO-modellen är anpassad för denna granskning och består av följande övergripande områden:

- Kontrollmiljö
- Riskbedömningar
- Övergripande kontrollfunktioner och kontrollåtgärder
- Kommunikation och information
- Uppföljning.

Granskning har skett med utgångspunkt från olika beslut, lagstiftning och övriga styrdokument. (Se bilaga).

Intervjuer har genomförts med chefen för tillståndsenheten, två handläggare, en ledamot i tillståndsutskottet och biträdande förvaltningschefen för socialtjänstförvaltningen.

Därutöver har vi genom stickprov valt ut tolv tillståndsärenden som vi granskat utifrån ett i förväg fastställt frågeschema. De ärenden som valts ut avser till stor del omprövning och nyansökningar avseende tillstånd att servera alkohol fram till klockan 03.00 respektive klockan 05.00.

Rapporten har faktagranskats av socialtjänstförvaltningens tillståndsenhet.

---

<sup>1</sup> Committee of Sponsoring Organizations (of the Threadway Commission)

### **3 Lagstiftning och tillsynsmyndigheter**

Den lagstiftning som reglerar kommunernas tillståndsgivning utgår i huvudsak från alkohollagen (1994:1738). Alkohollagen reglerar bland annat kommunernas ansvar för tillstånds- och tillsynsfrågor som rör servering av alkoholhaltiga drycker. Viktiga principer och tankegångar i lagstiftningen är till exempel målet att konsumtionen av alkoholdrycker skall hållas nere så att skadeverkningarna begränsas och att sociala hänsyn skall tas. Huvudstrategin i lagen är att tillgängligheten ska begränsas. Systembolagets detaljhandelsmonopol har i konsekvens härmed bibehållits. Det är i huvudsak kapitlen 6 till 8 som utförligt reglerar rätt att servera alkoholhaltiga drycker (kapitel 6), tillståndsgivningen (kapitel 7) och tillsynen (kapitel 8).

Statens Folkhälsoinstitut är den nationella tillsynsmyndigheten. Tillstånd för att servera alkohol utfärdas av respektive kommun. Sedan 1993 har Länsstyrelserna ansvaret för den samordnade tillsynen i respektive län. Länsstyrelserna har som främsta uppgift att kontrollera hur kommunerna sköter sitt arbete avseende tillståndsgivningen. Länsstyrelsens kontroll kan ske genom besök i kommunerna och på olika restauranger eller genom granskning av hur kommunen har hanterat olika ärenden, t ex ansökan om serveringstillstånd. Kommunen och polisen har ett gemensamt, omedelbart tillsynsansvar inom den enskilda kommunens geografiska område.

### **4 Det politiska ansvaret**

Det politiska ansvaret inom Stockholms stad för att ge ut serveringstillstånd avseende alkoholhaltiga drycker ligger hos socialtjänstnämnden. Nämnden har delegerat ansvaret för tillståndsgivningen till sitt tillståndsutskott. Enligt instruktioner som är fastställda av socialtjänstnämnden (2003-03-25) skall tillståndsutskottet besluta i ärenden rörande serveringstillstånd m.m enligt alkohollagens bestämmelser och i enlighet med kommunfullmäktiges alkoholpolitiska program och riktlinjer för serveringstillstånd. Utskottet skall också svara för att den kommunala tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av spritdrycker, vin och starköl sker i enlighet med alkohollagen och i enlighet med stadens alkoholpolitiska program.

Tillståndsutskottet skall följa de riktlinjer för ärendenas bedömning som utfärdas av kommunfullmäktige och av socialtjänstnämnden. Tillståndsutskottet skall följa utvecklingen inom sitt ansvarsområde och initiera åtgärder hos socialtjänstnämnden. Tillståndsutskottet skall lämna det biträde och fullgöra de uppdrag som socialtjänstnämnden ålägger tillståndsutskottet. Utskottet skall således utöva myndighetsutövning enligt gällande lag och kommunfullmäktiges alkoholpolitiska program. Återrapportering till nämnden sker löpande genom de protokoll som upprättas inom tillståndsutskottet och som tillställs nämnden.

## 5 Tillståndsenhetens uppgifter

### 5.1 Arbetsuppgifter

Tillståndsutskottets beredande och verkställande organ i ärenden enligt alkohollagen är tillståndsenheten. Denna enhet sorterar under en av socialtjänstförvaltningens avdelningar, kansliavdelningen. Kansliavdelningen leds av socialtjänstförvaltningens biträdande förvaltningschef. Tillståndsenheten handlägger ansökningar om serveringstillstånd för vin, sprit och starköl vid Stockholms restauranger. Enheten har också det omedelbara ansvaret för tillsynen enligt alkohollagen av de cirka 1 700 restauranger i Stockholm som har serveringstillstånd. I arbetet har enheten ett nära samarbete med andra myndigheter.

Tillståndsenheten leds av en enhetschef och under denne finns för närvarande 13 anställda tjänstemän. Av dessa arbetar 3 med intern administration, bland annat med att ta emot och registrera ansökningar om serveringstillstånd. 10 av enhetens tjänstemän arbetar med handläggning dvs genomför huvudsakligen utredningar av ansökningar om tillstånd och bedriver tillsyn av befintliga tillstånd. Handläggarna är fördelade på två områden, ett norr om Kungsgatan och ett söder om Kungsgatan.

Enheten tillhör organisatoriskt socialtjänstförvaltningens kansliavdelning som en egen resultatenhet. Verksamheten inom enheten finansieras helt med avgifter från ansökningarna.

### 5.2 Mål och riktlinjer

Stockholms kommunfullmäktige har 1995-10-06 fastställt en *alkohol- och drogpolitisk strategi*. Denna har sedan genom beslut i 2004-12-14 ersatts av STAN - programmet – Stockholms Tobaks-, Alkohol-och Narkotikapolitiska program. Programmet innehåller följande övergripande mål:

- Att verka för att stadens invånare har återhållsamma alkoholvanor
- Att kraftfullt verka för en alkoholfri uppväxt och hindra att alkoholkonsumtionen, särskilt berusningsdrickandet, får spridning bland ungdomar
- Att verka för ett narkotikafritt samhälle
- Att erbjuda kvalificerad vård.

Kommunfullmäktige har också fastställt riktlinjer för serveringstillstånd. Dessa ”anvisningar om tillämpning av alkohollagens bestämmelser” antogs av kommunfullmäktige första gången 1995-10-16 i samband med kommunaliseringen av tillståndsgivningen och tillsynen enligt alkohollagen. Revideringar har därefter ägt rum genom beslut i kommunfullmäktige: 1999-12-13, 2002-04-08 och 2006-06-07

I enlighet med de fastställda alkohol- och drogpolitiska målen enligt ovan och av de fastställda riktlinjerna framgår bland annat vikten av att det finns en löpande dialog mellan restaurangnäringen och tillståndsgivaren Stockholms stad.

Bland annat sägs att tillståndshavare och sökande av tillstånd samt den breda allmänheten ska uppleva att tillståndsenhetens arbete håller god kvalitet, att det är rättssäkert och att det präglas av stort socialt ansvar.

Vidare sägs att utifrån det så kallade skyddsintresset ska de positiva värden som restaurangerna erbjuder tillvaratas. Ungdomarna ska skyddas från en för tidig alkoholdebut. ”Fylla”, narkotikaanvändning, våld, vapen och diskriminering hör inte hemma i en god restaurangmiljö.

### 5.2.1 Tillstånd

För att erhålla och inneha tillstånd att servera alkohol krävs det enligt kommunfullmäktiges fastställda riktlinjer och alkohollagen, lämplighet när det gäller personliga och ekonomiska förhållanden. Det krävs att man har kunskaper om alkohollagen och att man inte är dömd eller misstänkt för brottslig verksamhet samt skött sina skatter och avgifter. Det krävs också att restaurangen har ett kök som kan tillaga färdiga maträtter av råvaror.

Vidare sägs i riktlinjerna att Stockholms stad inte ger serveringstillstånd till sexklubbar och drogliberala rörelser. Serveringstillstånd kan återkallas om diskriminering förekommer på grund av kön, nations och etniskt ursprung, sexuell läggning eller funktionshinder.

Den enskilda restaurangens angivna inriktning vid en tillståndsprövning i geografiska områden med hög brottsbelastning har stor betydelse för att få tillstånd. Nya tillstånd i dessa områden ges enligt riktlinjerna endast till renodlade matrestauranger. Tillsynen av de etablerade nöjesrestaurangerna är enligt tillståndsenheten ”mycket noggrann” och provotider tillämpas ofta.

I de områden där störningar för de närboende redan existerar och som inte kan härledas till en enskild restaurang på grund av att det är en hög restaurangtäthet, tillåts inte serveringstider efter klockan 01.00.

Den enskilda restaurangens inriktning görs känd för polismyndighet, miljöförvaltning och stadsdelsnämnd. En stadsdelsnämnds yttrande väger tungt vid bedömningar av ansökningar om serveringstillstånd.

Av riktlinjerna framgår också regler för *särskilda serveringstider*. Bland annat framgår det av reglerna att restauranger som serverar alkohol efter klockan 01.00 ska tillse att all personal som arbetar med servering av alkoholhaltiga drycker genomgår utbildning i ansvarsfull alkoholserving, s k STAD-utbildning<sup>2</sup>.

Vidare krävs det enligt reglerna att för att få servera alkoholhaltiga drycker före och efter klockan 03.00 krävs att två ordningsvakter arbetar i restaurangen (torsdag till söndag) från klockan 22.00 tills det att samtliga gäster lämnat restaurangen.

---

<sup>2</sup> Två dagars utbildning i ansvarsfull alkoholserving. Utbildningen genomförs av Tillståndsenheten i samarbete med stadens STAD-projekt som igångsattes 1994 med uppdraget att hitta metoder för att förebygga alkohol- och narkotikaproblem inom staden.



För serveringstider efter klockan 03.00 och fram till klockan 05.00 gäller bland annat att tillstånd fram till klockan 05.00 inte ges till restauranger i bostadsområden på grund av störningsrisken. Vidare ska restaurangen bland annat vara välskött och inte ha fått någon anmärkning de senaste två åren. Samma juridiska person ska ha ansvarat för verksamheten de senaste två åren. Minst fyra ordningsvakter ska tjänstgöra i restaurangen från klockan 22.00 (torsdag till söndag). Tillståndet omprövas årligen. Nödutgång i restaurangen får inte blockeras eller ha blockerats under det senaste året. Vid sena serveringstider tillmäts stadsdelsnämnds, miljöförvaltningens och polisens synpunkter stor betydelse. Restauranger som har serveringstillstånd fram till klockan 05.00 kan uppmanas att installera metalldetektor.

### **5.2.2 Tillsyn och sanktioner**

Samtliga serveringstillstånd följs upp av tillståndsenheten genom en förebyggande tillsyn med informations- och utbildningsinsatser. Vidare genomförs så kallad inre och yttre tillsyn.

Tillståndsenhetens inre tillsyn avser kontroller av uppgifter från myndigheter av bland annat ekonomiska förhållanden och vandel i övrigt. Till den inre tillsynen hör också andra myndigheters (t.ex. länsstyrelse, skattemyndighet och polis) restauranginspektioner samt restaurangernas marknadsföring och deras rapportering.

Den yttre tillsynen kontrollerar att restaurangernas servering av alkohol sker enligt de lämnade tillstånden. Här bedöms ordningen i och utanför restaurangen liksom graden av gästernas berusning. Det sker också kontroll av att underåriga inte serveras alkohol. Vidare kontrolleras den ekonomiska skötsamheten genom kassa- och personalkontroller. Kontrollerna innefattar också eventuell diskriminering, förekomst av narkotika och att brandsäkerheten är god. Tillståndsenheten utför årligen cirka 3100 inspektioner. Antalet varningar och återkallelser har ökat under de senaste åren.

### **5.2.3 Administrativa rutiner**

Tillståndsenhetens administrativa rutiner ses över två gånger per år. Personalen informeras regelbundet om förändringarna. Rutinerna är samlade i en skrift som är tillgänglig för samtliga handläggare. Rutinerna har karaktären av manualer och avser bl a vilka regler som gäller avseende förvaltningslagen. Av rutinerna framgår också att respektive handläggare har ansvaret för att varje moment i handläggningen ska dokumenteras i det gemensamma IT-systemet AlkT<sup>3</sup>. Rutinerna tar upp hur ett tillståndsärende ska hanteras steg för steg. I skriften finns ett flertal bilagor som informerar om till exempel följande.

- Tillsynsrutiner
- Delegationsregler
- Arkivläggning av tillståndsärenden

---

<sup>3</sup> AlkoholTillstånd, -AlkT är det IT-system som administrativt stödjer verksamheten med tillståndsgivning och tillsyn.

- Sorteringsanvisningar för olika dokument i ett ärende
- Ett ärendes handläggninggång
- Remisshantering
- En årscykel för tillståndsenheten
- Rutiner för hantering av telefonhot
- Delgivning
- Restaurangrapporter
- Inspektionsrapport.

I det följande gör vi en översiktlig genomgång av delegationsreglerna då dessa har särskild betydelse för beslutsfattandet i samband med tillståndsgivningen.

#### **5.2.4 Delegationsregler**

De delegationsregler som gäller för serveringstillstånd är fastställda av socialtjänstnämnden 2005-12-13. Generellt sett är delegationsnivån inte långtgående avseende tillståndsärendena i Stockholms stad. Tillståndsutskottet fattar alltid beslut om att ge nya årliga serveringstillstånd eller för del av året (säsong). Enligt alkohollagen gäller att kommunen ger ett så kallat ”stadigvarande tillstånd”, vilket innebär att tillståndet gäller tills vidare. Kommunen kan under vissa omständigheter dock begränsa tillståndets giltighet till en viss tid.

Delegationsreglerna är uppdelade i två delar. En del avser de ärenden där tjänsteman ges förslagsrätt till tillståndsutskottet. En annan del av reglerna avser de ärenden där tjänsteman har rätt att fatta delegationsbeslut vilka ska rapporteras till tillståndsutskottet i efterhand.

Vid ansökan från en restauratör eller motsvarande om ett nytt serveringstillstånd så beslutar alltid tillståndsutskottet om detta *efter förslag* från bitr. förvaltningschefen. Även *förslag till beslut* hos tillståndsutskottet att återkalla serveringstillstånd lämnas av biträdande förvaltningschefen.

I det följande återger vi ett urval av olika tjänstemäns rätt att fatta *delegationsbeslut* gällande serveringstillstånd.

De tjänstemän inom tillståndsenheten som arbetar med handläggning av tillståndsärenden har rätt att fatta beslut om stadigvarande *ändringar* i serveringstillstånd inom normaltiden, vilket är fram till klockan 01.00.

Chefen för enheten kan ta beslut om serveringstillstånd gällande fram till klockan 03.00. Förutsättningen är då att sådant tillstånd *finns sedan tidigare* och nu ska omprövas på grund av ett ägarskifte. Det får alltså inte vara fråga om en nyetablering vilket alltid beslutas om av tillståndsutskottet.

Vidare kan chefen för tillståndsenheten besluta om tillfälligt serveringstillstånd i *avvaktan* på beslut i tillståndsutskottet. På motsvarande sätt kan handläggare besluta om tillfälligt serveringstillstånd för maximalt en månad. Enhetschefen kan också besluta om att ett sedan tidigare utgett serveringstillstånd får kvarstå

efter att restaurangen har anmält att kretsen av personer med betydande inflytande i verksamheten har förändrats.

I övrigt har enligt delegationsreglerna de tjänstemän som handlägger tillståndsärenden samt enhetschefen, biträdande förvaltningschefen och förvaltningschefen rätt att fatta beslut i särskilda frågor. Exempel på sådana är handläggares rätt att begära biträde av polismyndigheten för utövande av tillsyn samt enhetschefens rätt att göra polisanmälan och att återkalla serveringstillstånd som inte utnyttjas.

Beslut fattade av tjänstemän återrapporteras på en särskilt upprättad förteckning till varje sammanträde i tillståndsutskottet.

Sammanfattningsvis visar granskningen att delegationsreglerna är ändamålsenliga. Nya serveringstillstånd beslutas alltid av ledamöterna i tillståndsutskottet vilket i hög grad innebär att den sökande får en allsidig prövning av sin ansökan.

### *Granskning enligt COSO*

I det följande går vi igenom tillståndsenhetens arbetsätt utifrån de fem områdena i COSO-modellen. För varje område anges i ett inledande stycke den eftersträvansvärda situationen för respektive område. Därefter återges våra iakttagelser och bedömningar.

## **5.3 Kontrollmiljö**

Ledningen (i det följande avses tillståndsenhetens chef och biträdande förvaltningschefen i samverkan med tillståndsutskottet) ska genom olika åtgärder skapa en ändamålsenlig kontrollmiljö. Med en god kontrollmiljö menas att ledningen för en organisation har en klart uttalad inställning och konsekvent agerande i fråga om exempelvis mutor, gåvor, leverantörs- eller klientkontakter. Ledningens värderingar i dessa avseenden bör entydigt kunna uttolkas av dokument och beslut i konkreta frågor.

### **5.3.1 Våra iakttagelser**

Ledningen har en tydlig insikt om att det finns risk för mutor och annan otillbörlig påverkan inom tillståndsenheten. Ämnet har också fått ökad fokus under den senare tiden till följd av olika inslag i media. Vid flera tillfällen har det markerats att strikthet gäller för de anställda inom enheten. Detta betyder att personalen i allt som gäller förmåner och kontakter med leverantörer ska inta en återhållsam hållning. Ledningen fokuserar mycket på vikten av sparsam representation och försiktighet vad gäller gåvor. Detta förstärks av de intervjuer som genomförts med personalen på enheten.

Kontrollmiljön formas också utifrån de riktlinjer som är fastställda inom Stockholms stad och som fokuserar på etik, resor, representation och kontaktfrämjande verksamhet. Dokumentet är antaget av kommunfullmäktige i mars 1999. Utifrån detta dokument har socialtjänstförvaltningen i sin Ekonomihandbok kompletterat med tillämpningsanvisningar.

Det är i huvudsak detta dokument som tar upp frågor gällande risk för mutor och annan otillbörlig påverkan. Några specifika riktlinjer för tillståndsenheten vad som gäller i fråga om skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan finns inte. Dokumentet fokuserar inte på ett utförligt sätt på de mer komplexa mut- och påverkanssituationer som kan uppstå i tillståndsenheten. Inte heller beskrivs hur den anställde ska agera för att motverka att sådana händelser inträffar i kontakten med ansökande och vid tillsynsärenden. De senaste åren har det enligt de intervjuade inte förekommit några fall av misstänkta oegentligheter.

#### *Vår bedömning*

Ledningen har etablerat och kommunicerat en god generell kontrollmiljö för verksamheten som har medfört en återhållsamhet i representation och relationsskapande aktiviteter. Däremot har ledningen i sin kommunikation och i föreskrifter inte fokuserat på mer komplexa risksituationer, till exempel på mer sofistikerade korruptionsrisker i tillståndsgivningen eller i samband med tillsyn. De regler som fastställts av fullmäktige 1999 avseende etik, resor, representation och kontaktfrämjande verksamhet är inte tillräckligt utförliga för att täcka in de risker som finns inom tillståndsenhetens verksamhetsområde. Reglerna bör därför utvecklas och kompletteras av socialtjänstnämnden.

### **5.4 Riskbedömningar**

Ledningen för verksamheten ska säkerställa att systematiska riskbedömningar eller riskanalyser genomförs. Dessa bör inkludera risken för förekomst av mutbrott och andra oegentligheter som kan hota verksamhetens möjligheter att nå sina mål.

#### **5.4.1 Våra iakttagelser**

Vissa riskbedömningar har genomförts på senare tid. Dessa har haft en inriktning mot fysisk säkerhet och personell säkerhet. Bland annat har riskbedömningar genomförts av polisen. De åtgärder som ledningen diskuterat och genomfört under den senaste treårsperioden för att förstärka skyddet har varit säkerheten kring receptionen, skalskyddsfrågor samt visst personskydd.

Initiativ till riskbedömningar har skett av chefen för tillståndsenheten samt biträdande förvaltningschefen för socialtjänstförvaltningen.

Då tillståndsenheten dock är personalmässigt liten och majoriteten av enhetens anställda arbetar operativt med handläggning av tillståndsärenden och tillsyn är det svårt för enheten att själv aktivt arbeta för att upptäcka risker för oegentligheter och att upprätthålla en god intern kontrollmiljö. Därför bör enheten aktivt söka stöd inom socialtjänstförvaltningens övriga organisation med en särskild utsedd person som ansvarar för att upprätta en årlig internkontrollplan avseende risker för bland annat oegentligheter. Internkontrollplanen bör utgå från en fullständig riskbedömning med riktade kontroller som genomförs av personal från annan organisatorisk enhet. Arbetet bör ske i nära samarbete med tillståndsutskottets ledamöter.

Det kan konstateras att rutiner saknas vid tillståndsenheten för att på ett systematiskt och metodologiskt vedertaget sätt genomföra riskanalyser och för att hantera identifierade risker. Under granskningen påträffades inte några dokumenterade riktlinjer som instruerar om när och hur riskanalyser ska genomföras och dokumenteras. Det förekommer heller ingen praxis inom enheten att genomföra riskanalyser i syfte att förebygga och reducera risker utan de riskbedömningar som har genomförts har uppstått till följd av att olika händelser som har inträffat. Det kan även konstateras att enheten inte har inkluderat risk för mutor och oegentligheter i någon riskbedömning. Några specifika åtgärder för att stärka skyddet mot mutor, bestickning och otillbörlig påverkan har därför inte genomförts.

Ett exempel på ett aktuellt riskområde inom enheten som bör gås igenom och utvärderas är hot mot tjänsteman vid utförande av tillsyn. Exempel på ett annat område som bör analyseras i syfte att identifiera hot och svagheter är IT-systemet AlkT. Det är följaktligen viktigt att identifiera alla riskutsatta områden och hantera dessa risker så att verksamheten kan bedrivas utan att personalen på enheten kan verka under trygga former och att verksamheten kan bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Ett ytterligare förslag är att tillståndsenheten utvecklar sitt samarbete med övriga storstadskommuner i syfte att bedriva uppföljning och kontroll av tillståndsgivningen. Exempelvis kan handläggare från Stockholm ägna viss tid för systematisk uppföljning i Göteborg och vice versa.

#### *Vår bedömning*

Vi kan konstatera att riskbedömningar har genomförts inom enheten men att korruptionsrisken eller risken för otillbörlig påverkan inte har beaktats på ett fullständigt formaliserat och systematiskt sätt. Socialtjänstnämnden/Tillståndsenheten har inte heller infört ett systematiskt och metodologiskt vedertaget sätt för att genomföra riskanalyser och för efterföljande hantering av riskerna. Detta har sannolikt fått återverkningar på den kontrollstruktur som belyses närmare i avsnittet 4.3. I socialtjänstförvaltningens årliga internkontrollarbete bör framdeles införas rutiner för uppföljning och kontroll av tillståndsgivningen. Vi rekommenderar också att tillståndsenheten utvecklar sitt uppföljnings- och kontrollarbete i samarbete med övriga storstadskommuner.

### **5.5 Övergripande kontrollfunktioner och kontrollåtgärder**

Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns genomtänkta och sammanhängande riktlinjer, regler samt rutiner och interna kontroller. För att kunna motverka och upptäcka exempelvis förekomst av mutbrott och andra oegentligheter bör en organisation bland annat säkerställa att man har en lämplig arbets- och ansvarsfördelning.

#### **5.5.1 Våra iakttagelser**

##### *Iakttagelser avseende tillståndsgivning*

Det sammanlagda antalet serveringstillstånd i slutet av 2005 var cirka 1670 stycken. En handläggare kan enligt uppgift från våra intervjuer administrera 40 till 50 ärenden samtidigt. Handläggaren får inget stöd i AlkT för att till exempel få påminnelser om att vissa händelser saknas eller att en remiss inte har inkommit i tid. Det åvilar således handläggaren att kontinuerligt följa varje ärende för att kontrollera om något behöver åtgärdas. Enligt de dokumenterade interna administrativa rutinerna finns det översiktligt beskrivet hur ärenden ska bevakas och följas upp då handläggare till exempel är frånvarande. Målsättningen för handläggning av ett tillståndsärende är cirka tre månader. Det kan konstateras att utifrån de 12 handläggningsärenden som granskats, påträffade vi flera fall av mycket långa handläggningstider.

Det förefaller som att de långa handläggningstiderna beror på i regel två orsaker. Den första är kopplad till remisserna som skickas till olika instanser för yttranden. Polisen ska enligt lagen alltid utgöra remissinstans. Därutöver tillfrågas också stadsdelsnämnd samt brandmyndigheten. Som regel är tillståndsenheten mycket rask med att skicka ut remisser. Svarstiderna på remisserna varierar dock kraftigt. Här förekommer i flera fall stora tidsförluster. Den andra orsaken, enligt uppgift från tjänstemän vid tillståndsenheten, är att de som ansöker om tillstånd, själva påverkar att handläggningen drar ut på tiden. Till exempel kan det vara problem för den sökande att få fram relevant underlag för ansökan.

Vår granskning av dokumentationen i de olika akterna visar att de bedömningsgrunder som åberopas av handläggaren i samband med ansökan om tillstånd ofta är otydliga och fragmentariska.

Som nämnts tidigare finns det ett stort antal riktlinjer att ta hänsyn till vid handläggningen av ett tillstånd. Vid intervjuer påtalades det också att det är vanligt förekommande att länsrättsdomar i ärenden rörande serveringstillstånd diskuteras vid olika interna enhetsmöten. Domsluten kan vara prejudicerande och ha betydelse för den egna handläggningen. Tillsammans ger detta upphov till en viss praxis inom enheten för att bedöma underlag från olika instanser. Den tillämpade praxisen för bedömningen är dock inte tillräckligt uttryckt i riktlinjerna. Till exempel finns det vid tillståndsgivning enligt praxis en karenstid om tre år för brott. Det är dock inte klargjort i riktlinjerna om handläggaren i sitt tjänsteutlåtande helt ska följa denna regel eller om det är möjligt att göra några avsteg, och i så fall hur? Ett annat exempel är vilken hänsyn handläggaren ska ta till uppgifter från Bolagsverket om att en sökande har näringsförbud. Sammanfattningsvis visar granskningen i denna del att bedömningsgrunderna inte är tillräckligt tydliga för en mer enhetlig bedömning. Det saknas en dokumenterad röd tråd i bedömningsgrunderna inför tillståndsgivningen.

Alla tjänsteutlåtanden granskas av chefen för tillståndsenheten som efter eventuella justeringar av handläggaren, skriver under tjänsteutlåtandet. Handläggaren skriver dock inte under att denna har hanterat det aktuella ansökningsärendet. För att förtydliga handläggarens självständiga ansvar anser vi att handläggaren själv borde skriva under sin genomförda utredning. Enhetschefen kan därefter lämna sin bedömning och förslag i ett tjänsteutlåtande med utredningen bifogad



Under granskningen av akterna framkom det också att det inte alltid dokumenteras den information som erhålls från till exempel Bolagsverket eller Kronofogdemyndigheten.

#### *Iakttagelser avseende tillsyn*

Under 2005 gjordes det drygt 3100 inspektioner vilket motsvarar cirka nio stycken om dagen året runt.

Under granskningen framkom att det finns olika fördelningsprinciper för personalen vad gäller tillsyn. Som nämnts tidigare sker det olika typer av tillsyn av tillståndsenheten. Dessa kan grupperas i två typer av tillsyn utifrån hur fördelningen sker av tillsynsobjekt.

Den första gruppen avser bland annat de arvoderade inspektörer som på sin fritid arbetar med inspektioner. Dessa inspektörer rekryteras av tillståndsenheten inom olika tjänstemannagrupper i förvaltningar i staden och detta tillvägagångssätt har använts i flera decennier. Inspektörerna får sina objekt tilldelade av två handläggare på tillståndsenheten. I samma kategori finns andra myndigheter som bedriver tillsyn och där personal från tillståndsenheten bidrar med resurser. Exempel på en sådan tillsyn är den som kallas 'Operation krogrensning' och som initieras av Länsstyrelsen.

Den andra gruppen är handläggarna på tillståndsenheten. De har ett krav från enhetens ledning att utföra tillsyn på minst tio objekt per år. Handläggarna som har full insyn i informationen kring olika objekt i systemet AlkT kan själva välja ut vilka objekt som omfattas av tillsyn. I den här gruppen finns det i motsats till den första en möjlighet att välja ut objekt mer godtyckligt. Principen vid fördelningen av dessa tillsynsärenden bör vara mer styrd och lika för alla handläggare. Det bör inte finnas möjlighet för en handläggare att helt själv välja tillsynsobjekt.

Det finns en stor öppenhet inom tillståndsenheten kring planering och inriktning av den kontinuerliga tillsynen av olika objekt som sker oannonserat. Eftersom tillsyn kan leda till åtgärder som att tillstånd dras in är det av största vikt för innehavare av serveringstillstånd att klara en sådan tillsyn utan anmärkningar. Med andra ord bör information om en förestående tillsyn vara av stort intresse för denne. Därför finns det ingen särskild anledning att alla inom tillståndsenheten bör känna till all den information som rör planering av tillsynen.

Chefen för tillståndsenheten genomför även tillsyn om än i mycket liten utsträckning. Hon är välkänd inom krogvärlden på grund av sin tjänsteställning. Vid intervju med chefen för tillståndsenheten framkom att det är vanligt förekommande att en uppstramning sker i samband med att hon besöker till exempel restauranger med tillstånd att servera alkohol till 05.00. Dessa restauranger har också en intensivare frekvens av tillsyn på grund av de sena serveringstiderna. Under granskningen framkom det att yttre tillsyn eller så kallade inspektioner genomförs enligt en standardiserad och dokumenterad procedur där inspektörerna alltid ska identifiera sig.

Enligt uppgift från intervjuer har personalen vid tillståndsenheten inget problem att särskilja på privata besök på en nattklubb respektive besök i tjänsten. Det förefaller dock som att det kan förekomma oklarheter vad gäller det omvända. All personal på en nattklubb kanske inte kan eller blir informerade om att det är ett tjänstebesök. Det kan leda till spekulationer vilket också kan vara anledningen till några inslag i media. Förhållandet uppmärksammar dock frågan om lämpligheten av att tjänstemän vid tillståndsenheten privat besöker de nattklubbar eller objekt där det råder speciella förhållanden kring serveringstillstånd.

Det är ett internt krav att inspektioner genomförs av två personer. Det oannonserade besöket inleds som nämnts av att båda identifierar sig med legitimation till någon som är serveringsansvarig. Besöket kan vara allt från tio minuter till ett par timmar beroende på bland annat restaurangens karaktär, läge och typ av servering. Information inhämtas genom intervjuer, observationer och vissa kontroller. All information summeras på ett inspektionsformulär. Detta signeras av båda inspektörerna och informationen läggs senare in i AlkT. Avslutad inspektion godkänns av chefen för tillståndsenheten. Möjligheten för en enskild att påverka utfallet av en inspektion är möjlig men bedöms som liten utifrån dessa iakttagelser.

#### *Övriga iakttagelser*

Vi kan konstatera att tillståndsenheten har ett flertal informativa styrdokument och regelsamlingar som stöd för tillståndsverksamheten. Exempel på sådana är administrativa rutiner som uppdateras årligen .

Det finns ett stadsövergripande skriftligt regelverk för representation respektive gåvor och leverantörskontakter. Dokumentet är antaget av kommunfullmäktige i mars 1999.

Tillståndsenheten inhämtar inte någon försäkran från handläggare där denne försäkrar att man delgivits regler om vad som bör gälla angående relationer till de företag som söker serveringstillstånd samt övriga leverantörer.

Som tidigare nämnts saknar tillståndsenheten ordnade rutiner för att förhindra alltför djupa kontakter med sökanden. Till exempel genomförs inte arbetsrotation hos handläggarna för att undvika att hamna i beroendeställning till en sökande.

Granskningen visar också att enheten inte genomför någon systematisk analys av eventuella intressekonflikter för tjänstemännen på enheten. Det gäller exempelvis att kontroller genomförs att tjänsteman inte har släktingar eller närstående inom restaurangbranschen eller kontroll att handläggaren inte har intressen i bolag med kopplingar till restauranger. Det finns dock en viss känedom om sådana förhållanden inom enheten.

Chefen för tillståndsenheten har haft sin tjänst sedan sju år. Under denna tid har hon ansvarat för att etablera verksamheten till sin nuvarande form. I intervjun med chefen menar hon att det har diskuterats hur länge det är lämpligt att inneha tjänsten. Tilldelningen av serveringstillstånd är ett utsatt område och expo-



neringen i media är därför stor kring tillståndsenheten och då särskilt på chefen för den samma. Någon form av rotation på chefstjänsten kan vara en lösning.

AlkT är det IT-system som administrativt stödjer verksamheten med tillståndsgivning och tillsyn. Samtliga medarbetare har tillgång till systemet och kan lägga till och ändra uppgifter. Det finns tre personer, enhetschefen, en handläggare samt en administrativ personal, som kan registrera koder, behörigheter och systemuppgifter i AlkT. Socialtjänstförvaltningen genomför inga kontroller för att upptäcka om systemet missbrukas eller om viktiga systemförändringar har gjorts. Det finns med andra ord risk för att känslig information kring objekt kan ändras eller undanhållas utan att det upptäckts.

Chefen för tillståndsenheten har genomfört stickprovskontroller av tillstånds- och tillsynsärenden i syfte att upptäcka eventuella felaktigheter. Detta arbete är dock inte formaliserat, systematiskt eller heltäckande. Till exempel skulle kontroller i syfte att identifiera mönster i fördelning av ärenden eller att identifiera kopplingar mellan ansökanden och handläggare kunna införas.

Vid genomgång av akterna kunde det konstateras att det är otydligt vilka principer som tillämpas för vilka aktuella handlingar som ska finnas arkiverade i akten. Detta är viktigt för att förhindra att uppgifter försvinner respektive ändras. Det påträffades i en akt ett dokument 'Underlag/Redovisning av sakuppgifter' som antyder att en form av checklista används vid vissa tillfällen.

#### *Vår bedömning*

Granskningen har visat på att det förekommer långa handläggningstider vid tillståndsgivningen. Vidare kan vi konstatera att det finns ett flertal omständigheter som bör förbättras avseende dokumentationen i akt och AlkT. Även regelverket är oklart för hur dokumentationen i ärendet ska ske. Bland annat är handläggarnas bedömningsgrunder för beslut eller förslag till beslut inte tillräckligt definierade.

Vår granskning visar att de regler som idag finns inom tillståndsenheten avseende krav på dokumentation och arkivering etc inte tillämpas fullt ut.

Vidare anser vi att principerna för fördelning av tillsynsärenden bör styras upp. Möjligheten för en handläggare att själv välja tillsynsobjekt bör begränsas ytterligare.

Planeringen av den tillsyn som genomförs med platsbesök bör begränsas till en mindre grupp inom tillståndsenheten för att förhindra möjligheten att information om vilka restauranger som ska inspekteras kan komma ut i förväg.

Vi menar också att frågan om lämpligheten av att tjänstemän vid tillståndsenheten privat besöker de nattklubbar eller objekt där det råder speciella förhållanden kring serveringstillstånd bör diskuteras vidare inom förvaltningen.

Vi bedömer också att enheten bör utveckla befintliga rutiner för tjänstemännen som i högre grad säkerställer att regler avseende mutor och bestickning tillämpas. Vidare bör rutiner för att rapportera bisysslor hos personalen införas.

Ett sätt att förhindra att djupare relationer uppstår mellan handläggare och den granskade är att införa högre grad av ärenderotation i handläggargruppen. Till exempel skulle ärenden bytas med återkommande intervaller.

De stickprovskontroller som genomförs av ärenden är inte formaliserade, systematiska eller heltäckande.

Chefsrollen inom enheten är utsatt såtillvida att tilldelningen av serveringstillstånd ibland blir starkt ifrågasatt och chefen då får klä skott för fattade beslut. Idag har chefen också en roll av utbildare och informatör i frågor kring alkoholtillstånd till krogbranschen. Vi menar att det vore värdefullt om chefsrollen kunde förtydligas genom att ansvaret för extern utbildning och information samt beslutsfattande i tillståndärenden till viss del skulle separeras. Chefens skulle förslagsvis mer inrikta sig på själva beslutsfattandet medan andra personer inom enheten skulle ansvara för utbildning till restauranger. En framkomlig väg skulle enligt vår bedömning vara att innehavet av chefsposten tidsbegränsades till en viss period, till exempel fyra år.

Behörighetskontrollen i AlkT är idag inte tillfredsställande. Bland annat kan samtliga medarbetare lägga till och ändra uppgifter i systemet. Kontroller genomförs inte heller för att upptäcka om systemet eventuellt missbrukas eller om viktiga systemförändringar har gjorts. Det finns med andra ord risk för att känslig information kring objekt kan ändras eller undanhållas utan att det upptäcks.

## **5.6 Kommunikation och information**

En god internkontroll ska omfatta rutiner för att säkerställa att ledningen effektivt kan kommunicera regler och tillämpningar till personalen avseende exempelvis risk för korruption och otillbörlig påverkan. Personalen ska också ha möjlighet att meddela avvikelser i internkontrollsystemet.

### **5.6.1 Våra iakttagelser**

Granskningen visar att det genomförs kontinuerlig internutbildning av anställda vid tillståndsenheten. Initialt genomgår varje nyanställd handläggare en sex månaders handledning med en erfaren handläggare. Svårighetsgraden ökas successivt för den nya handläggaren och efter tre månader gäller delegeringsordningen. Det finns krav på att genomgå STAD-utbildningen (ansvarsfull alkoholservering) på två dagar samt den utbildning för krögare som är på två dagar. Diverse utbildningar har också genomförts för tjänstemännen på tillståndsenheten de senaste åren. Inriktningen har varit ekonomi i syfte att lära handläggare att bedöma ekonomiskt material från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Bolagsverket.

Granskningen visar också att den interna utbildningen till stor del bygger på praxis och det finns inga formella krav på en viss kompetensnivå för olika funktioner inom enheten. Det sker heller ingen systematisk dokumentation av utbildningar eller uppföljning av kompetensnivå, exempelvis att anställda verkligen har tagit till sig informationen i aktuella riktlinjer och policy.

Vidare har riktade utbildningar avseende hantering av potentiella hotsituationer, korruption och otillbörlig påverkan inte genomförts.

I samband med anställningsintervju görs medarbetare medvetna om att agerande i strid mot reglerna kan bli föremål för disciplinära åtgärder. Även senare påminns man om detta vid olika sammankomster.

Chefen för tillståndsenheten har regelbundna arbetsplatsträffar med sin enhet utifrån en formaliserad agenda tio gånger per år. Det förekommer flera andra mötesforum. Vid dessa tillfällen behandlas till exempel utfall från domslut som kan vara prejudicerande. Det förekommer även att aktuella händelser diskuteras som exempelvis om en tjänsteman har negativa erfarenheter i samband med tillsyn. En gång i månaden träffas handläggarna för att diskutera handlägningsfrågor.

Det finns inget formaliserat system för anställda inom organisationen att rapportera brister i efterlevnad eller vid misstänkta oegentligheter. Vid intervjuer uppgavs att det är lämpligt att rapportera till chefen för tillståndsenheten.

#### *Vår bedömning*

Ledningen har säkerställt bra rutiner för att föra ut information till enheten. Det finns också goda möjligheter för personalen att diskutera aktuella problemställningar kring arbetsfrågor. Den utbildning som genomförs omfattar inte specifikt frågeställningar och moment som syftar till att motverka korruption eller otillbörlig påverkan. Något formaliserat system för anställda att rapportera brister i efterlevnad eller vid misstänkta oegentligheter var inte känt eller påträffades under granskningen.

### **5.7 Uppföljning**

Uppföljningen omfattar aktiviteter för övervakning av verksamhetens alla delar och utvärderingar av den existerande internkontrollstrukturen. Uppföljningen består av olika delar, till exempel uppdatering av övergripande policys och uppdatering av kontrollåtgärders relevans.

#### **5.7.1 Våra iakttagelser**

Det finns flera övriga myndigheter som genomför uppföljande verksamhet som omfattar tillståndsenhetens verksamhet. Länsstyrelsen genomför regelbundet granskningar. Inriktningen är olika för dessa granskningar. Vid ett tillfälle kontrollerades de varningar som enheten ger till innehavare av tillstånd när det förekommer avsteg från gällande krav. En viss internrevision genomförs också inom socialtjänstförvaltningen. Här görs ibland uppföljning inom områden som har bäring mot mutor och bestickning, men det är inte fråga om någon systematisk och regelbunden uppföljning.

Den uppföljande verksamheten vid tillståndsenheten är mycket begränsad inom de områden som är i fokus inom denna granskning. Det finns emellertid goda möjligheter till uppföljning. Det finns tillgång till ekonomi- och andra stödsystem som kan användas för uppföljning. Det finns även ansökningshandlingar,

systemdokumentation i AlkT och styrdokumentation som kan utgöra underlag för systematiska uppföljningar.

Socialtjänstnämnden har ingen dokumenterad plan för översyn av existerande kontrollfunktioner generellt, eller för kontroller med bäring mot mutor och bestickning specifikt. Det sker emellertid en årlig översyn av samtliga policys.

Enhetens årliga översyn av tillämpade tillsynsrutiner och vissa övriga policys är en viktig komponent i uppdatering och förnyelse av kontrollfunktionerna. Dock innebär den inte att kontroller systematiskt följs upp och utvärderas, till exempel baserat på en förändrad risksituation.

#### *Vår bedömning*

Det sker en begränsad uppföljning av hur kontroller de facto har fungerat inom enhetens riskutsatta processer och verksamhetsområden. Exempelvis att kontroller för att motverka mutor och bestickning är väl anpassade och avvägda.

## 6 Förslag till förbättringsåtgärder

### 6.1 Specifika förslag

Det finns ett antal förbättringsområden som kan bidra till att tillståndsenheten får en mer formaliserad och systematiserad intern kontroll.

- Enheten bör anpassa den övergripande policyn för Stockholms stad avseende mutor och bestickning till den egna verksamheten. För tillståndsenheten bör denna policy vara tydligare och mer långtgående.
- Arbetsfördelningen i samband med tjänsteutlåtande bör förtydligas så till vida att resultatet av handläggarens utredning framgår tydligt, till exempel genom att denne själv skriver under ärendet. Därefter framgår chefens beslut eller förslag till beslut i ett tjänsteutlåtande med handläggarens utredning bifogad.
- Det bör finnas riktlinjer för vilka dokument som (minst) ska finnas som underlag för ett tjänsteutlåtande samt vilka underlag som ska ingå i en akt vid arkivering. Vi rekommenderar att en checklista tas fram för detta ändamål.
- Remisshantering behöver effektiviseras ytterligare. Framförallt behöver svarstiden för yttranden på remisser skärpas upp.
- Riktlinjer för bedömningar i tillståndsärenden behöver förtydligas och sammanställas för att säkerställa mer objektiva bedömningar hos handläggarna av olika ansökningar.
- Principerna för fördelning av tillsynsärenden bör styras upp. Det bör inte vara möjligt för en handläggare att själv välja tillsynsobjekt.
- Planeringen av den tillsyn som genomförs med platsbesök bör begränsas till en mindre grupp för att förhindra möjligheten att information om vilka restauranger som ska inspekteras kan komma ut i förväg.
- Samtliga anställda inom tillståndsenheten behöver regelbundet (förslagsvis årligen) lämna uppgifter om vilka eventuella intressen i andra bolag och föreningar (bisysslor) som föreligger. Sådana uppgifter är nödvändiga för att ledningen ska kunna undvika intressekonflikter i tillståndsgivningen.
- Stickprovskontroller av handläggningen i samband med tillståndsgivningen och dess rutiner bör regelbundet genomföras av personal från annan del av socialtjänstförvaltningen eller av utomstående konsulter utanför tillståndsenheten.
- Behörighetskontrollen i AlkT behöver skärpas upp för att minska insyn i systemet.
- I socialtjänstförvaltningens årliga internkontrollarbete bör framdeles införas rutiner för uppföljning och kontroll av tillståndsgivningen.
- Vi rekommenderar att tillståndsenheten utvecklar sitt uppföljnings- och kontrollarbete i samarbete med övriga storstadskommuner.

- Det bör övervägas att införa arbetsrotation inom handläggargruppen på enheten för att förhindra att djupare relationer uppstår mellan tjänstemän och målgruppen för verksamheten. Av samma skäl bör socialtjänstnämnden överväga att tidsbegränsa innehavet av befattningen som enhetschef.
- Lämpligheten av att tjänstemän vid tillståndsenheten privat besöker de nattklubbar eller objekt där det råder speciella förhållanden kring serveringstillstånd bör diskuteras vidare inom socialtjänstförvaltningen.

## 6.2 Generella slutsatser och förslag

Ett antal förbättringsområden har även identifierats för kommunstyrelsen och socialtjänstnämnden avseende arbetet med intern kontroll. På grund av sin karaktär bör dessa ses ur ett helhetsperspektiv och kan vara av intresse för andra verksamheter än den som var föremålet för denna granskning. Kommunstyrelsen bör därför beakta följande frågor i sitt arbete med att utveckla nämnders och styrelsers arbete med den interna kontrollen.

- Behovet av utbildningsinsatser avseende mutor, bestickning och otillbörlig påverkan bör kartläggas och genomföras för riskutsatta verksamheter inom staden.
- De delar i stadens verksamhet som är särskilt riskutsatta bör identifieras och kontrolleras för att trygga att internkontrollsystemet i dessa delar är utvecklat.
- Alla nämnder och styrelser bör omfattas av ett system för att rapportera brister i efterlevnad av regler och misstänkta oegentligheter. Möjlighet bör finnas att anonymt lämna information.
- Regelverket för representation med mera bör revideras och tillföras regler avseende mer komplexa mut- och påverkanssituationer som kan uppstå i olika verksamheter inom staden. Vidare bör det säkerställas att alla verksamheter inom staden informeras om det nya regelverket.

Härutöver bör socialtjänstnämnden även beakta följande i sitt arbete med att utveckla nämndens interna kontroll:

- Socialtjänstnämnden bör se till att även förvaltningens mindre enheter omfattas av och genomför systematisk riskbedömning
- Socialtjänstnämnden bör säkerställa att den interna kontrollen för riskutsatta verksamheter fortlöpande följs upp

Stockholm den 9 januari 2007

Joachim von Hirsch  
*Konsult*

Mikael Lundén  
*Certifierad kommunal revisor*

## **7 Bilaga - Underlag för granskningsrapporten**

### **7.1 Intervjuade personer**

- Eddie Friberg, biträdande förvaltningschef socialtjänstförvaltningen
- Ann Hilmersson, chef tillståndsenheten
- Margareta Pemrén, handläggare tillståndsenheten
- Pertti Häkkinen, handläggare tillståndsenheten
- Patrik Silverudd, ledamot tillståndsutskottet

### **7.2 Granskade dokument**

- Anmälan av stadens policy för representation mm., Tjänsteutlåtande 2006-11-10
- Alkoholservering i Stockholm, Riktlinjer för serveringstillstånd, Socialtjänstförvaltningen
- Delegationsbestämmelser, Internt dokument Socialtjänstförvaltningen
- Alkohollagen (1994:1738)
- Serveringstillstånd i Stockholms stad 2005, Rapport från Tillståndsenheten
- Om mutor, Policy Stockholms stad
- Anvisningar till ansökan om tillstånd att servera alkoholdrycker, Internt dokument Tillståndsenheten
- Administrativa rutiner för tillståndsenheten, 2004-06-15

### **7.3 Granskade akter**

- Omprövning efter provotid, 2006, 7 stycken
- Ägarskifte, 2006, 3 stycken
- Utökad serveringstid, 2006, 2 stycken