

**Initiativärende mot två kommunala nämnder rörande uppdrag till bolag och enskilda att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden och om det varit förenligt med bl.a. föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgift**

---

**Inledning**

Vid min inspektion av Socialnämnden i Orsa kommun och Socialnämnden i Mora kommun den 25–27 maj 2004 uppmärksammades följande.

Enligt ett avtal undertecknat i Örebro den 15 maj 2003 och i Orsa den 21 maj 2003 uppdrog Orsa kommun åt Niagara Utbildning AB att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilt ärende med dnr SN/000111. I avtalet angavs bl.a. att alkoholhandläggare skulle bistå med erforderliga handlingar. Den 26 maj 2003 utfärdades en fullmakt för Niagara Utbildning AB att företräda socialnämnden i ärendet med dnr SN/000111. Enligt ett avtal undertecknat i Örebro den 22 april 2004 och i Orsa den 26 april 2004 uppdrog Orsa kommun åt Niagara Utbildning AB att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd i enskilda ärenden. I avtalet angavs bl.a. att kommunen skulle bistå med erforderliga handlingar, inhämta yttranden och kommunicera ärendet inför beslut.

Enligt ett avtal den 23 oktober 2003 uppdrog Socialnämnden i Mora kommun åt AA/BB, Box 379, 701 47 Örebro, att vara nämnden behjälplig med att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd och eventuell återkallelse av serveringstillstånd avseende ett restaurangaktiebolag. I avtalet angavs bl.a. att socialnämnden skulle handha all myndighetsutövning och sköta alla kontakter med bolaget och andra.

Socialnämnden i Orsa kommun och Socialnämnden i Mora kommun anmodades att yttra sig angående uppdraget till Niagara Utbildning AB respektive AA/BB. Yttrandena skulle särskilt avse i vad mån avtalen innefattade överlämnande av myndighetsutövning.

**Utredning**

Socialnämnden i Orsa kommun yttrade i sitt remissvar att nämnden inte såg uppdraget att utföra utredning enligt angiven handläggning samt enligt upprättat

avtal som ett överlämnande av myndighetsutövning. Till yttrandet fogades en skrivelse upprättad av socialförvaltningen i Orsa kommun den 27 augusti 2004. Av skrivelsen framgick bl.a. följande.

Den 16 oktober 1998 avtalades mellan Orsa kommun och Mora kommun att Mora kommun genom sin alkoholhandläggare skulle bistå med handläggning av ärenden enligt alkohollagen. Utredare CC hade enligt avtal uppdrag att utreda förutsättningarna för serveringstillstånd. Socialnämndens arbetsutskott beslutade den 7 maj 2003 enligt förslag att anlita biträde i pågående utredning.

I maj 2004 sades avtalet muntligen upp av Mora kommun och Orsa kommun stod utan handläggare att utföra utredningar enligt alkohollagen. Mora kommun sade formellt upp avtalet rörande samarbete om handläggning av ansökningar enligt alkohollagen den 2 juli 2004. Mora kommun tvingades säga upp avtalet om samverkan av personalsociala skäl.

Orsa kommun har tillfälligt anlitat extern konsult, Niagara Utbildning, för att få en så objektiv och sakkunnig bedömning som möjligt, detta för att uppnå kvalitet i detta speciella fall då både alkoholhandläggare och ansvarig tjänsteman som var satta att utreda ärendet blev kritiserade för att vara dels inkompetenta, dels partiska.

Ansvarig tjänsteman i Orsa kommun, DD, avdelningschef, Individ- och familjeomsorgen, har varit formellt ansvarig enligt förvaltningslagens bestämmelser. Utredningen har även varit underställd avdelningschefen och arbetats fram i nära samarbete med denna. Uppdragstagare har stått under myndighetens arbetsledning och utfört arbetsuppgifter enligt uppdraget.

I det aktuella ärendet har myndighetsutövningen inneburit följande: att ta emot anmälan/ansökan, att besluta att utredning skall inledas, att underrätta berörd part om att utredning har inletts, att utse handläggare, att överlämna eventuella handlingar till den som skall handlägga ärendet, att inhämta remisser samt uppgifter från myndigheter och enskilda personer, att dokumentera de uppgifter som inhämtats och olika åtgärder under utredningsarbetet, att delge part utredningen, att upplysa part om rätt till företräde inför socialnämnd, att föredra ärendet samt att fatta beslut och underrätta den enskilde om beslutet. Handläggningen som innefattar myndighetsutövning enligt ovan har Orsa kommun ansvarat för.

AA, Niagara Utbildning AB, medverkade vid socialnämndens sammanträde för att bereda nämndens ledamöter möjlighet att ställa frågor. Uppdragstagaren Niagara Utbildning AB har tagit fram ett beslutsunderlag till Socialnämnden i Orsa kommun för att nämnden skall kunna bedöma om tillståndshavaren i det enskilda ärendet uppfyller kraven i alkohollagen. Uppdragstagaren har i samråd med ansvarig handläggare i Orsa kommun givit förslag till beslut.

Socialnämnden i Mora kommun lämnade följande yttrande.

Socialnämnden i Mora har en handläggartjänst för utredning och uppföljning av serveringstillstånd i kommunen. Antalet serveringstillstånd uppgår till ca 25 (under de senaste åren har antalet varierat mellan 23 och 28). Mora kommuns alkoholhandläggare har tidigare, enligt ett särskilt avtal, även åtagit sig utredningsuppdrag åt Socialnämnden i Orsa. Avtalet sades upp i mars 2004 och handläggaren har inte längre några uppdrag i grannkommunen.

Den aktuella restaurangen har tidigare fått flera allvarliga anmärkningar rörande formerna för serveringen av alkoholdrycker, ordningen i lokalerna etc. Tidigare anmärkningar föranledde vid ett tillfälle socialnämnden att dra in restaurangens tillstånd att servera alkohol. Nämndens beslut upphävdes dock efter att ärendet prövats i länsrätten. Relationen mellan kommunens alkoholhandläggare och restaurangens ägare har, i samband med de motsatta uppfattningar som förevarit, blivit allvarligt försämrade. Då förnyade anmälningar inkommit till socialnämnden rörande brister i restaurangens verksamhet, bedömde avdelningschefen för individ

och familjeomsorgen att det inte var lämpligt att ordinarie handläggare utredde anmälan. Skälet till denna bedömning var dels att den dåliga relationen mellan kommunens alkoholhandläggare och restaurangens ägare allvarligt för att någon tilltro till handläggarens objektivitet skulle finnas. Den uppkomna situationen kunde uppfattas som nära jäv. Alkoholhandläggaren upplevde dessutom att han riskerade sin hälsa om han återigen utsattes för de starka påtryckningar och den psykiska belastning som förekommit i samband med hans tidigare handläggning i ärendet. Någon ersättare med tillräcklig kompetens att genomföra utredningen fanns inte bland övrig personal inom förvaltningen. Angränsande kommuners alkoholhandläggare saknade möjligheter att ta på sig uppdraget.

Mot ovanstående bakgrund planerades handläggningen av ärendet enligt följande: Avdelningschef för individ och familjeomsorg tog över det formella ansvaret för handläggningen av ärendet. Då de frågeställningar rörande fortsatt serveringstillstånd för restaurangaktiebolaget befanns vara av tämligen komplex karaktär, anlätades två sakkunniga utredare, AA och BB, från företaget Niagara Utbildning AB. De sakkunniga utredarna skulle, underställda avdelningschefen, bedöma det material som framkom under utredningen. Remisser till berörda myndigheter och kontakter med restaurangen ombesörjdes av socialnämndens personal. Ett tillsynsbesök genomfördes av avdelningschef tillsammans med AA.

Avtalet som tecknades med Niagara Utbildning AB är formulerat så att all myndighetsutövning ligger på socialnämndens tjänstemän. AA:s och BB:s uppgift var att bedöma de skriftliga uppgifter som framkom under utredningen, i förhållande till gällande alkohollagstiftning samt värdera de skäl som enligt lagen finns för att socialnämnden skulle vidta åtgärder.

I avtalets formulering har särskilt framhållits att utredningen sker i nära samarbete med ansvarig befattningshavare, anställd av Mora kommun, vilken tillika är arbetsledare till AA och BB. I avtalet regleras även frågor om sekretess samt hantering av inkommande handlingar i ärendet.

Socialnämnden har sammanfattningsvis, för att uppnå god kvalitet på den utredning som ligger till grund för nämndens beslut om åtgärd i ärendet, i detta speciella fall använt sig av kompetenta utredare utanför skaran av anställda tjänstemän inom kommunen. Nämnden har valt att anlita två, i uppdraget namngivna, externa personer till uppgiften. Dessa har stått under direkt arbetsledning av verksamhetens chef. Arbetsledningen har varit utformad så att all kommunikation med berörda parter har skett genom kommunens handläggare i ärendet. Utredarna AA och BB har endast efter avdelningschefs beslut själva tagit kontakt med berörda parter i ärendet. Vägledande för utformandet av kontraktet, det vill säga att anlita så kallade "osjälvständiga uppdragstagare", har varit JO:s tidigare ställningstagande till förfarings sättet i förhållande till annan lagstiftning.

Socialnämnden är väl medveten om att myndighetsutövning inte, utan stöd i lag, får överlåtas till någon form av enskild verksamhet och att JO i tidigare beslut funnit att handläggningen av ärendet är så nära förknippad med myndighetsutövningen att förbudet att överlåta myndighetsutövningen även bör anses innefatta handläggningen.

För att ytterligare tydliggöra ansvarsfördelning mellan socialnämnden och konsultföretaget har det avtal som används vid anlitaandet av Niagara Utbildning AB ändrats något.

Socialnämnden i Mora kommun bifogade en kopia av det ändrade avtalet.

### **Bedömning**

En förvaltningsuppgift kan enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller

någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Möjligheten att inom det kommunala området överlämna förvaltningsuppgifter regleras i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900). Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. I bestämmelsen hänvisas till kravet på lagstöd i 11 kap. 6 § regeringsformen, om uppgiften innefattar myndighetsutövning.

Regeln i 3 kap. 16 § kommunallagen har kommit till för att reglera förutsättningarna för att lägga ut verksamhet på kommunala företag. Regeln har emellertid getts en sådan utformning att den allmänt reglerar förutsättningarna för kommunerna och landstingen att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt (se bet. 1990/91:KU38 s. 44). Vad som avses i paragrafen med att en särskild ordning har föreskrivits har berörts i förarbetsuttalanden (prop. 1992/93:43 s. 5). En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en författning har angetts att ett visst kommunalt organ skall handha denna, såsom exempelvis i 7 kap. 15 § alkohollagen (1994:1738). Detta utesluter dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheterna till det är främst beroende av hur speciallagstiftningen är utformad inom det aktuella området.

I 7 kap. alkohollagen finns bestämmelser om tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl. Av 7 kap. 12 § alkohollagen framgår att sådant tillstånd meddelas av den kommun där serveringsstället är beläget. Enligt 7 kap. 15 § fullgörs kommunens uppgifter enligt lagen av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Vidare gäller enligt 16 § att kommunen får träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt lagen skall ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att avgöra ärenden enligt kapitlet. I författningskommentaren till 7 kap. 16 § (prop. 1994/95:89 s. 108) uttalas att det inte föreligger något hinder för en kommun att anlita fristående expertis eller konsulter i tillståndsärenden så länge inte dessa anförtros uppgifter som innefattar någon form av myndighetsutövning. Detta följer, enligt vad som vidare uttalas, av allmänna regler och påkallar inte någon särskild bestämmelse; kommunen måste emellertid beakta de sekretessfrågor som därvid kan uppkomma.

Enligt 3 kap. 16 § kommunallagen krävs ett beslut av kommunfullmäktige för ett överlämnande av en kommunal förvaltningsuppgift. Det framgår inte av utredningen om sådana beslut har fattats i de nu aktuella fallen.

Som nyss har sagts krävs stöd i lag för ett överlämnande beträffande sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Utmärkande för all

myndighetsutövning är att det rör sig om beslut, gynnande eller missgynnande, eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Ett beslut om tillstånd att bedriva en viss verksamhet, t.ex. serveringstillstånd, innefattar myndighetsutövning. Det får beträffande sådana fall anses att även beredningen inför beslutet innefattar myndighetsutövning (jfr JO 2001/02 s. 250). Bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen bör inte ges annan innebörd än att den tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ärendet anses i princip utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Att utreda förutsättningar för serveringstillstånd och att företräda en kommun i ett sådant ärende innefattar således myndighetsutövning som det enligt min mening inte finns stöd i lagstiftningen för att överlämna till bolag eller enskilda.

Socialnämnden i Mora har yttrat att det av nämnden ingångna avtalet har utformats mot bakgrund av gällande praxis avseende anlitan av s.k. osjälvständiga uppdragstagare. En kommun anses ha möjlighet att anlita uppdragstagare för att utföra en viss arbetsuppgift. Uppdragstagarens ställning i förhållande till den uppdragsgivande myndigheten har betydelse för frågan om uppdraget över huvud taget utgör ett överlämnande av förvaltningsuppgifter. En uppdragstagare, under förutsättning att det är fråga om en fysisk person, kan ha en sådan anknytning till myndigheten att han eller hon kan anses delta i myndighetens verksamhet. Det förutsätts att en sådan uppdragstagare står under myndighetens arbetsledning och utför uppgifter som vanligen ankommer på anställda hos myndigheten. För uppdragstagare av detta slag, s.k. beroende eller osjälvständiga uppdragstagare, är bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) direkt tillämpliga. Vidare kommer de handlingar som uppdragstagaren tar emot och upprättar inom ramen för sitt uppdrag att vara allmänna handlingar i myndighetens verksamhet (se JO 2001/02 s. 250). Även reglerna i brottsbalken om ansvar för tjänstefel och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar blir direkt tillämpliga beträffande en sådan uppdragstagare.

Socialnämnden i Mora kommun lämnade enligt lydelsen i avtalet utredningsuppdrag till två namngivna fysiska personer. Nämnden har uppgett att uppdragstagarna anlitas då det inte ansågs lämpligt att ordinarie handläggare utredde ärendet. Inget tyder emellertid på att det var fråga om annat än en arbetsuppgift av sådant slag som nämndens ordinarie personal vanligen utför. Enligt avtalets lydelse och enligt vad som sägs i remissvaret utövade verksamhetens chef direkt arbetsledning över utredarna. Dessa förefaller således inte ha haft en självständig ställning i förhållande till nämnden. Huruvida deras anknytning till nämnden varit sådan att de kan anses ha deltagit i nämndens verksamhet kan emellertid inte bedömas utifrån utredningen i detta ärende. Jag finner inte tillräckliga skäl att gå vidare i utredningen i denna del. Jag noterar dock att i det avtal som senare, i juni 2004, har träffats mellan nämnden och Niagara Utbildning AB uttryckligen anges att utredarna genom uppdraget deltar i nämndens verksamhet.

I de nu aktuella avtal som Orsa kommun ingick om utredningsuppdrag lämnades uppdragen direkt till ett bolag. Som förut sagts kan ett sådant subjekt i princip inte ha ställning som s.k. osjälvständig uppdragstagare. Det kan i och för sig finnas utrymme för en myndighet att träffa avtal med ett bolag om att bolaget skall ställa en viss person till myndighetens förfogande (se JO 2001/02 s. 250). De båda avtal som omfattas av min granskning hade emellertid inte ett sådant innehåll. Avtalen måste mot denna bakgrund uppfattas som ett överlämnande av förvaltningsuppgift vilket, i enlighet med det förut sagda, saknat lagstöd.

Jag förutsätter att de båda kommunerna i sin fortsatta handläggning av hithörande ärenden beaktar vad som har kommit fram i detta ärende.

Ärendet avslutas.