



Granskning av efterlevnad av offentlighetsprincipen

Rapport

Söderhamns kommun

KPMG AB

2022-04-07

Antal sidor 12



Söderhamns kommun

Granskning av efterlevnad av offentlighetsprincipen

2022-04-07

Innehåll

| | | |
|-----|---------------------------------------|----|
| 1 | Sammanfattning | 2 |
| 2 | Bakgrund | 3 |
| 2.1 | Syfte, revisionsfråga och avgränsning | 3 |
| 2.2 | Revisionskriterier | 4 |
| 2.3 | Metod | 4 |
| 3 | Resultat av granskningen | 5 |
| 3.1 | Lagstiftning | 5 |
| 3.2 | Styrdokument | 6 |
| 3.3 | Registrering av allmänna handlingar | 7 |
| 3.4 | Utlämning av allmänna handlingar | 8 |
| 4 | Slutsats och rekommendationer | 10 |

1 Sammanfattning

Vi har av Söderhamns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska efterlevnaden av rutiner avseende offentlighetsprincipen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och samtliga nämnder säkerställt att efterlevnaden av offentlighetsprincipen är tillfredsställande och ändamålsenlig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och samtliga nämnder delvis säkerställt att efterlevnaden av offentlighetsprincipen är tillfredsställande och ändamålsenlig.

Det saknas kommunövergripande styrdokument för hantering av allmänna handlingar. Några nämnder har rutiner för registrering och posthantering för sin verksamhet. De nämndspecifika rutinernas innehåll säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning. Dock är det bara några av nämnderna som har rutiner för hantering av allmänna handlingar. I praktiken finns det ett enhetligt arbetssätt mellan förvaltningarna hur posthantering och registrering av handlingar ska genomföras. Detta trots att det saknas en kommunövergripande rutin.

Vid genomförda stickprover med begäran om handlingar efterfrågades vid två tillfällen vad handlingarna skulle användas till. Samt att e-postmeddelande inte hanterades skyndsamt, då tolkningen gjordes att det kunde röra sig om ett spam-meddelande. Alla e-postmeddelande med begäran om handlingar bör hanteras på liknande sätt och inte särbehandlas för att det för berörd tjänsteperson inte är en känd e-postadress.

När det gäller efterfrågeförbudet kan vi konstatera att det förekommer att det inte efterlevs. För att säkerställa allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar anser vi att det bör finnas en rutin för utlämnande av allmän handling.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- ta fram kommunövergripande rutiner och nämndrutiner för hantering av allmänna handlingar, i de fall befintliga rutiner saknas
- ta fram rutin för utlämnande av allmän handling.
- säkerställa att begäran om allmänna handlingar hanteras skyndsamt
- säkerställa att efterfrågeförbudet efterlevs vid begäran om allmänna handlingar
- höja personalens kunskap om främst hanteringen av begäran om allmänna handlingar, för att säkerställa att offentlighetslagstiftningen efterlevs.

2 Bakgrund

Vi har av Söderhamns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska efterlevnaden av rutiner avseende offentlighetsprincipen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Offentlighetsprincipen är en central del i den svenska rättsordningen. Det innebär att allmänheten har rätt till insyn och tillgång till information om statens och kommunernas verksamheter. För den demokratiska processen är det bland annat betydelsefullt att det finns fungerande system, rutiner och riktlinjer för hanteringen av inkomna handlingar till kommunen. I enlighet med tryckfrihetsförordningen skall myndigheter ha en god offentlighetsstruktur, vilket innebär att kommunerna skall bland annat hantera, registrera och förvara sina handlingar så att allmänhetens insyn kan garanteras.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens efterlevnad av offentlighetsprincipen behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och samtliga nämnder säkerställt att efterlevnaden av offentlighetsprincipen är tillfredsställande och ändamålsenlig.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns kommunövergripande styrdokument för hantering av allmänna handlingar?
- Säkerställer rutinerna allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning?
- Efterlevs befintliga rutiner?
- Sker utlämning av handlingar på ett effektivt och skyndsamt sätt?
- Efterlever berörd personal reglerna om efterfrågeförbud i samband med utlämning av handlingar?
- Finns rutiner och riktlinjer för registrering av allmänna handlingar?
- Finns något/några kontrollmål i de årliga internkontrollplanerna som berör hantering av allmänna handlingar?
- Har berörd personal tillräckliga kunskaper för att säkerställa att offentlighetslagstiftningen efterlevs?

Granskningen omfattar verksamhetsåret 2021 och avser kommunstyrelse och samtliga nämnder.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tryckfrihetsförordningen (SFS 1949:105)
- Offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400)
- Interna regelverk, policys och riktlinjer

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av nämndspecifika rutiner för posthantering och utlämnande av handlingar.
- Intervjuer har genomförts med registratorer, nämndsekreterare och xx....
- Stickprover där ärenden har begärts ut i syfte att sondera huruvida utlämning av handlingar sker i enlighet med gällande lagstiftning, där flera aspekter som svarstid, efterlevnad av efterfrågeföbud, saklighet med mera har bedömts.

Samtliga intervjuade har erbjudits att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

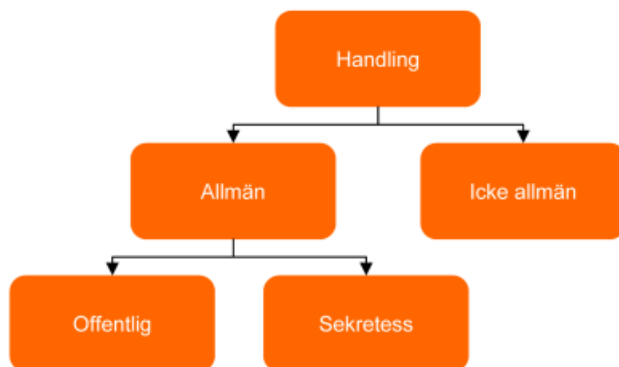
3.1 Lagstiftning

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) reglerar vissa förhållanden rörande offentlighet och sekretess gällande allmänna handlingar på myndigheter och verksamheter med mera. Denna lag innehåller bestämmelser om myndigheters handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar.

Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (5 kap 1 §) Då handlingar registreras ska det framgå av registret (diariet) (5 kap 2 §):

- datum då handlingen kom in eller upprättades
- diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen
- uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare
- i korthet vad handlingen rör (ärendemening)

Begreppen handling och allmän handling definieras i 2 kap 3–4 §§ tryckfrihetsförordningen (TF). En handling är en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Som huvudregel är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten.



Enligt 27 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling (till exempel muntliga uppgifter) snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Av 2 kap. 16 § första stycket tryckfrihetsförordningen framgår att den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut.

En myndighet får i ett enskilt fall besluta att en sådan avgift ska betalas helt eller delvis innan avskriften eller kopian lämnas ut. Lag (2020:961).

Av TF 2 kap. 14 § 3 st framgår att då någon begär ut en offentlig handling så får myndigheten inte efterforska vem hen är i större utsträckning än vad som krävs för att pröva om det föreligger hinder mot att handlingen lämnas ut. Vem som helst har rätt att ta del av offentliga handlingar (såvida de inte är sekretessbelagda) och att man har rätt att vara anonym.

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut.

I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

En myndighet ska på begäran av en enskild eller av en annan myndighet lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

En enskild får överklaga ett beslut av en myndighet

1. att inte lämna ut en handling till den enskilde,
2. att lämna ut en handling med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att röja innehållet eller annars förfoga över den, eller

En myndighet får överklaga ett beslut av en annan myndighet att avslå den förstnämnda myndighetens begäran att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift, om inte annat anges i lag eller förordning.

3.2 Styrdokument

I Söderhamns kommun finns en kommunövergripande beskrivning av hantering av allmänna handlingar, inklusive utlämnande av handling. Rutinen bygger på den övergripande kommungemensamma dokumentanteringsplan som kommunfullmäktige antog 2017-10-30. Det som vi har fått ta del av inom ramen för granskningen är två processkartor över inkommen/upprättade handling och utlämnande av allmän handling. Utifrån processkartorna är det dock svårt att få en detaljerad bild över processernas steg.

Utöver det finns även några nämndspecifika rutiner för posthantering, överlag är dessa mer specificerade i detalj hur olika typer av handlingar ska behandlas och vilken tjänsteperson som ska ha olika typer av handlingar.

Inom ramen för granskningen har inte heller tagit del av någon detaljerad rutin för utlämnande av allmän handling, varken på kommunövergripande nivå eller specifikt för nämnderna.

3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att det saknas kommunövergripande styrdokument för hantering av allmänna handlingar. Det finns rutiner för registrering och posthantering på nämndnivå. För att få en enhetlig kommunövergripande hantering anser vi att det bör finnas ett sådant styrdokument och att nämnds-specifika rutinerna ska fungera som ett komplement på en mer detaljerad nivå.

Vi anser att de nämnds-specifika rutinernas innehåll säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning. Dock kan vi konstatera att det bara är några av nämnderna som har rutiner för hantering av allmänna handlingar. För att säkerställa allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar anser vi att det bör finnas en detaljerad rutin för utlämnande av allmän handling, där det även framgår vad som gäller utifrån efterfrågeförbud.

3.3 Registrering av allmänna handlingar

I befintliga nämndrutiner beskrivs processen för posthantering och registrering på en detaljerad nivå. I intervjuerna framkommer en samlad bild av posthantering och registrering av allmänna handlingar för både kommunstyrelsen och nämnderna.

Kommunstyrelsens och nämndernas funktionsbrevlåders inkorgar kollas flera gånger per dag av registratorer på respektive förvaltning. Fysisk post kommer två gånger om dagen, extern post kommer på förmiddagen och på eftermiddagen delas intern post ut inom verksamheterna.

Registratorerna diarieför handlingar i kommunens ärendehanteringssystem Ciceron. Utöver det finns även verksamhetsspecifika system, som till exempel Evolution som används inom bygg- och miljöområdet samt Procapita som används inom socialtjänstens verksamheter. Inom en del verksamheter pågår ett arbete med att även handläggare ska börja registrera handlingar. Inom till exempel bygg- och miljöområdet kan handläggarna skapa ärende själva och registrera handlingar. Handläggare som inte registrerar handlingar själva skickar det som ska registreras till förvaltningens funktionsbrevlåda.

Kommunstyrelsens diarium publiceras sedan den 1 januari 2022 på kommunens webbplats.

I intervjuerna beskrivs att det pågår ett arbete med att ta fram informationshanteringsplaner för nämnderna, där har olika verksamheter kommit olika långt i arbetet. Det framkommer även att det finns en viss variation i kunskaper om vad som ska/behöver? diarieföras. Enligt uppgift behöver medvetenheten om allmänna handlingar överlag bli större inom förvaltningarna, samt hur de ska hanteras.

Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av någon intern kontrollplan med tillhörande riskanalys? som berör hantering av allmänna handlingar.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att i de fall befintliga rutiner finns, efterlevs nämndens rutiner. Vi kan även konstatera att det i praktiken finns ett enhetligt arbetssätt mellan förvaltningarna hur posthantering och registrering av handlingar ska genomföras. Detta trots att det saknas en kommunövergripande rutin.

3.4 Utlämning av allmänna handlingar

Som nämnts tidigare saknas en rutin för utlämnande av allmän handling inom kommunens verksamheter. I intervjuerna framkommer att utlämnande av allmänna handlingar ska ske skyndsamt, inom två dagar. Många av kommunens verksamheter försöker att hantera en begäran om utlämnande av allmän handling samma dag.

I intervjuerna nämns det att det kan ta längre tid och vara svårare att veta vad som ska lämnas ut i det fall där begäran om handling är av en mer otydlig karaktär. Det framkommer även att många förvaltningar lämnar ut postlistor eller handlingar dagligen till allmänheten eller till press.

3.4.1 Stickprover

Inom ramen för granskningen har ett antal stickprover genomförts. Handlingar har begärts ut från kommunstyrelsen och samtliga nämnder. Några av begäran skedde från en privat e-postadress som inte kunde kopplas till aktuell granskning. Vid samtliga begäran om handlingar har återkoppling gjorts om att aktuell begäran har mottagits. Begärda handlingar lämnades ut samma dag eller dagen efter i de flesta fall, i de fall de har lämnats ut.

En postlista över inkomna handlingar till kommunstyrelsen och samtliga nämnder begärdes ut för perioden 2021-09-01 till och med 2022-01-03. I granskningen av postlistorna har vi inte hittat något som strider mot lagen om offentlighet och sekretess.

Utifrån begärda postlistor har handlingar begärts ut. Även andra handlingar har begärts ut inom ramen för stickproverna, till exempel:

- Avtal avfallstransport
- Avtal HVB-hem
- Kommunens risk-och sårbarhetsanalys
- Lönelista för samtliga chefer inom arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arvodesutbetalningar, reseersättning och förlorad arbetsförtjänst för kommunstyrelsens vice ordförande under september till december 2021.
- Rapporter över kränkningar på Norrtullskolan under 2021

Samtliga handlingar i listan ovan lämnades ut dagen efter begäran. I kommunens risk- och sårbarhetsanalys var sekretessbelagd information maskad.

2022-04-07

En fråga om digitala sammanträden skickades till kommunstyrelsens ordförande. När sedan en postlista för aktuell vecka begärdes ut fanns frågan inte med som inkommen handling på kommunstyrelsens postlista. Frågan fick för övrigt ett skyndsamt svar från kommunstyrelsens ordförande.

Vid en begäran om handlingar efterfrågades vad handlingarna skulle användas till. Då efterfrågan inte fick något svar lämnades heller aldrig någon handling ut. Vid en påminnelse om efterfrågad handling, nämndes som orsak att verksamheten hade misstänkt att efterfrågan var ett spam-meddelande och frågan ställdes igen vad handlingarna skulle användas till. I övriga fall har ingen efterfrågan gjorts om varför handlingarna efterfrågades eller vem som gjorde efterfrågan. E-postadressen som användes innehöll ett för- och ett efternamn och bör inte ses som ett spam-meddelande.

3.4.2 Bedömning

Vi bedömer att utlämning av handlingar sker på ett effektivt och skyndsamt sätt. När det gäller efterfrågeförbudet kan vi konstatera att det förekommer att det inte efterlevs. Vi bedömer att det finns brister i personalens kunskaper för att säkerställa att offentlighetslagstiftningen efterlevs, främst när det gäller efterfrågeförbudet.

Vi ser ytterst allvarligt på efterfrågan om vad handlingarna skulle användas till samt att e-postmeddelande inte hanterades skyndsamt då tolkningen gjordes att det kunde röra sig om ett spam-meddelande. Alla e-postmeddelande med begäran om handlingar bör hanteras på liknande sätt och inte särbehandlas för att det för berörd tjänsteperson inte är en känd e-postadress.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och samtliga nämnder delvis säkerställt att efterlevnaden av offentlighetsprincipen är tillfredsställande och ändamålsenlig.

Det saknas kommunövergripande styrdokument för hantering av allmänna handlingar. Några nämnder har rutiner för registrering och posthantering för sin verksamhet. De nämndspecifika rutinernas innehåll säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning. Dock är det bara några av nämnderna som har rutiner för hantering av allmänna handling. I praktiken finns det ett enhetligt arbetssätt mellan förvaltningarna hur posthantering och registrering av handlingar ska genomföras. Detta trots att det saknas en kommunövergripande rutin.

Vid genomförda stickprover med begäran om handlingar efterfrågades vid två tillfällen vad handlingarna skulle användas till. I samma efterfrågan (via e-post) hanterades inte begäranskyndsamt, då tolkningen gjordes att det kunde röra sig om ett spam-meddelande. Alla e-postmeddelanden med begäran om handlingar bör hanteras på liknande sätt och inte särbehandlas för att det för berörd tjänsteperson inte är en känd e-postadress.

När det gäller efterfrågeförbudet kan vi konstatera att det förekommer att det inte efterlevs. För att säkerställa allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar anser vi att det bör finnas en rutin för utlämnande av allmän handling.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- ta fram kommunövergripande rutiner och nämndrutiner för hantering av allmänna handlingar, i de fall befintliga rutiner saknas
- ta fram rutin för utlämnande av allmän handling.
- säkerställa att begäran om allmänna handlingar hanteras skyndsamt
- säkerställa att efterfrågeförbudet efterlevs vid begäran om allmänna handlingar
- höja personalens kunskap om främst hanteringen av begäran om allmänna handlingar, för att säkerställa att offentlighetslagstiftningen efterlevs.



Söderhamns kommun

Granskning av efterlevnad av offentlighetsprincipen

2022-04-07

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lindberg
Certifierad kommunal revisor

Frida Hald
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.