



Granskning av efterlevnaden av offentlighetsprincipen

Rapport

Håbo kommun

KPMG AB

2021-09-28

Antal sidor 11



Håbo kommun

Granskning av efterlevnaden av offentlighetsprincipen

2021-09-28

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/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
3.5	Kontroll, uppföljning och kompetens	9
3.6	Stickprover	10

1 Sammanfattning

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

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

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte har säkerställt den interna kontrollen och att efterlevnaden av offentlighetsprincipen inte är tillfredsställande och ändamålsenlig. Detta innebär att det inom kommunen i nuläget sker lagbrott mot offentlighetsprincipen.

Vi bedömer att:

- Det finns ändamålsenliga kommunövergripande styrdokument för hantering av allmänna handlingar och att befintliga rutiner för registrering av handlingar efterlevs i stor utsträckning.
- Det saknas skriftliga rutiner för kommunstyrelsens funktionsbrevlåda vilket innebär en risk att frågor och ärenden hamnar "mellan stolarna".
- Utlämning av handlingar inte sker på ett effektivt och skyndsamt sätt och att handlingar ska kunna lämnas ut skyndsamt trots frånvaro av ordinarie personal.
- Rutinerna säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning. Men vi kan konstatera brister i hur rutinerna efterlevs och att utlämnande av handlingar inte följer aktuell lagstiftning.
- Det finns ett kontrollmål i de årliga internkontrollplanerna som berör hantering av allmänna handlingar, men det saknas kontrollpunkter för hantering av begäran om allmän handling.
- Berörd personal har tillräckliga kunskaper för att säkerställa att offentlighetslagstiftningen efterlevs. Men att deras arbetet försvåras på grund av omorganisation och vakanta tjänster. Vi bedömer dock att berörd personal efterlever reglerna om efterfrågeförbud i samband med utlämning av handlingar.
- Det behöver skickas en återkoppling om att ett e-postmeddelande till kommunstyrelsens funktionsbrevlåda har mottagits.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig och tillfredsställande gällande efterlevnad av offentlighetsprincipen genom att:

- Ta fram en skriftlig rutin för hantering av kommunstyrelsens funktionsbrevlåda.
- Säkerställa att utlämnande av handlingar görs skyndsamt.
- Säkerställa att rutinerna för allmänna handlingar efterlevs samt genomföra stickprov för att kontrollera hur registrering och begäran om allmänna handlingar hanteras.

- Ta med begäran om allmänna handlingar som en kontrollpunkt i kommande års intern kontrollplan.
- Säkerställa att en återkoppling lämnas vid inkomna e-postmeddelanden till kommunstyrelsen.
- Säkerställa att revisionens granskningsrapporter och rapporternas missiv diarieförs som en handling.

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Håbo kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om 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.

Enligt kommunens hemsida ger offentlighetsprincipen alla rätt att läsa de offentliga allmänna handlingar som finns hos kommunen. Kommunen måste därför registrera, förvara och arkivera de allmänna handlingar som inkommer, upprättas och förvaras hos kommunen. För att handlingarna ska hållas ordnade och förvaras såsom lagen föreskriver har kommunen diarium och arkiv till sin hjälp.

Kommunfullmäktige har beslutat om "Riktlinjer för Ärendehantering i Håbo kommun". I avsnitt 3 "Mottagning och registrering" framgår bland annat vad som är allmän handling, vem som får ta del av allmän handling med mera

Revisorerna har i sin riskanalys för 2021 sett en risk att kommunen inte på ett tillfredsställande sätt efterlever offentlighetsprincipen och kommunfullmäktiges beslutade riktlinjer och har därför beslutat att granska området.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att efterlevnaden av offentlighetsprincipen är tillfredsställande och ändamålsenlig.

Granskningen har besvarat 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 avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Tryckfrihetsförordningen (SFS 1949:105)
- Offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400)
- Riktlinjer för ärendehantering i Håbo kommun
- Övriga tillämpbara interna regelverk, policys och riktlinjer

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och analys av relevanta dokument samt intervjuer/avstämningar med tf. kommunsekreterare och registrator. Vi har även fått i uppdrag att genomföra stickprover där ärenden begärts ut i syfte att sondera huruvida utlämning av handlingar sker i enlighet med gällande lagstiftning, där flera aspekter har bedömts, (svarstid, efterlevnad av efterfrågeförbud, saklighet mm).

Samtliga intervjuade har erbjudits att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

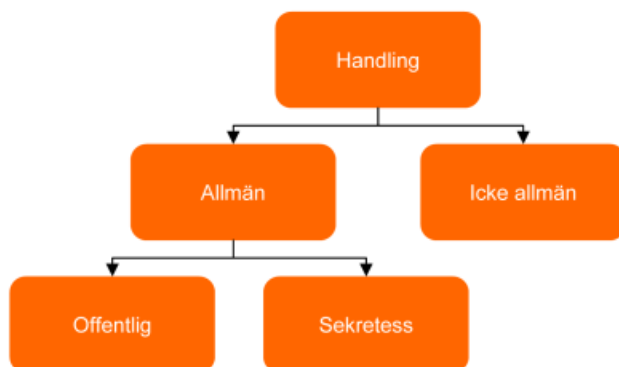
3.1 Lagstiftning

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 (1 §) Då handlingar registreras ska det framgå av registret (diariet) (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).

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

3.2.1 Iakttagelser

I Håbo kommun finns följande styrdokument för allmänna handlingar, offentlighet och sekretess:

- Rutin för utlämnande och sekretessbedömning av allmän handling vid kommunstyrelsens förvaltning.
- Riktlinjer för ärendehantering i Håbo kommun.
- Arkivbeskrivningar.
- Riktlinjer för hantering av personuppgifter.
- Kommunstyrelsens internkontrollplan för 2021.
- Föreskrifter om överlämnande av arkiv.
- Dokumenthanteringsplan för kommunstyrelsen.
- Föreskrifter om gallring av allmänna handlingar.
- Rutin för posthantering.

Rutinen för utlämnande och sekretessbedömning av allmän handling vid kommunstyrelsens förvaltning syftar till att förklara hur utlämnande och sekretessbedömning av allmän handling hanteras på kommunstyrelsens förvaltning. Ärendeprocessen beskrivs i kommunens riktlinjer för ärendehantering. Där processen för bland annat mottagande, handläggning och utlämnande av allmänna handlingar förklaras samt ärendeprocessens administrativa roller.

I arkivbeskrivningarna genomlyser respektive myndighet vilka allmänna handling som de förfogar över. Detta i linje med 6 § arkivlagen (1990:782) och 4 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Detta ska underlätta för medborgare att ta del av allmänna handlingar.

Håbo kommuns riktlinjer för hantering av personuppgifter gäller för samtliga nämnder och bolag i kommunen och syftar till att utgöra ramverket för kommunens personuppgiftshantering. Därutöver, att tydligt definiera den kommunala organisationen kring arbetet med personuppgifter.

I internkontrollplanen för 2021 finns ingen kontrollpunkt om hantering av allmänna handlingar, något som fanns med i 2019 års internkontroll plan. Enligt uppgift gjordes ingen ny plan för kommunstyrelsen 2020. Kontroller av flertalet av punkterna från 2019 fortsatte däremot även under 2020, men som egenkontroller inom den ansvariga verksamheten. Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av någon information om varför punkten om allmänna handlingar inte finns med i 2021 års plan.

I föreskrifterna om överlämnande av arkiv anges hur överlämningar av arkiverade handlingar för nämnder och bolag i Håbo kommun ska ske, när dessa överlämnas till arkivmyndigheten.

Kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan beskriver nämndernas handlingar och hur dessa ska hanteras utifrån aspekter av gallring, bevaring och förvaring. Gallringsprocessen för allmänna handlingar redogörs för ytterligare i kommunens föreskrifter om gallring av allmänna handlingar.

I rutin för posthantering för inom kommunstyrelsens avdelningar samt andra förvaltningar beskrivs hur inkommande post ska hanteras. Rutinen syftar till att vara ett stöd vid posthantering till de olika avdelningarna inom kommunstyrelsens förvaltning.

3.2.2 Bedömning

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga kommunövergripande styrdokument för hantering av allmänna handlingar samt att det även finns rutiner och riktlinjer för registrering av allmänna handlingar.

3.3 Registrering av allmänna handlingar

3.3.1 Iakttagelser

I rutin för ärendehantering anges att registratorns uppgift är att ansvara för, och ha uppsikt över, registreringsprocessen samt att registrera de allmänna handlingar som inte registreras av handläggare. Registrator kan också fördela rutinärenden till ansvarig handläggare.

Registratorsrollen behöver enligt rutinen inte utgöra en specifik tjänst utan arbetsuppgifterna kan utgöra del av en annan tjänst. Det är upp till respektive förvaltning att organisera detta arbete utifrån vad som är effektivt och rationellt.

Enligt rutinen initieras ett ärende på en av kommunens förvaltningar eller kommer in via post, e-post, telefon eller fax. Ärendet registreras av förvaltningens registrator, eller annan utsedd tjänsteperson.

Handlingar som kommer in efter att ett ärende har registrerats kan registreras av både registrator och handläggare. Det är dock registratorn som skapar nya ärenden.

Enligt rutin för posthantering anges att all personal på kommunstyrelsens kansli är behörig att hantera posten. Vi kan konstatera att det inte finns någon skriftlig rutin för hantering av kommunstyrelsens funktionsbrevlåda i Outlook. I intervjuerna framkommer dock att funktionsbrevlådan kontrolleras flera gånger per dag.

Inom ramen för granskningen kan vi konstatera att vakanta tjänster och en ny organisation har påverkat arbetet för befintlig personal på kommunstyrelsens kansli. Det framkommer under granskningen att det är en hög arbetsbelastning för personalen, vilket leder till att vissa delar av arbetsuppgifterna inte utförs. Det finns en stor risk att saker hamnar "mellan stolarna" samt att utvecklingsarbete inte prioriteras.

3.3.2 Bedömning

Vi bedömer att befintliga rutiner för registrering av handlingar efterlevs i stor utsträckning. Omorganisering med vakanta tjänster har lett till att arbetet på kansliet har försvårats.

Vi bedömer att det behöver tas fram skriftliga rutiner för kommunstyrelsens funktionsbrevlåda för att inte frågor eller ärenden ska hamna "mellan stolarna". Vi rekommenderar kommunstyrelsen att ta fram en skriftlig rutin för hantering av kommunstyrelsens funktionsbrevlåda.

3.4 Utlämning av allmänna handlingar

3.4.1 Iakttagelser

I rutinen för posthantering beskrivs att vem som helst har rätt att del av allmänna handlingar och att alla som arbetar inom Håbo kommun är skyldiga att hantera en förfrågan om utlämnande av en offentlig handling. Enligt lagen ska en allmän handling lämnas ut skyndsamt. Det innebär enligt rutinen att man som tjänsteman ska släppa det som man håller på med för att behandla en sådan förfrågan.

Enligt rutin för utlämnande och sekretessbedömning av allmän handling vid kommunstyrelsens förvaltning, ska utlämnande av handlingen ske skyndsamt. Vilket innebär att det normalt sett ska ske samma dag. Ibland kan det, beroende på hur omfattande begäran är eller av resursskäl, vara tillåtet med en viss fördröjning, men bara högst någon eller några dagars väntan är acceptabelt enligt rutinen.

När vi begärde ut styrdokument för offentlighet och sekretess samt för allmänna handlingar med mera, tog det mer än sju dagar innan vi fick dokumenten. Det hänvisades bland annat till frånvaro hos ordinarie personal under tiden. Det ska även noteras att vi fick handlingarna efter en påminnelse om vår begäran av att få ta del av aktuella styrdokument.

3.4.2 Bedömning

Vi kan konstatera att utlämnande av handlingar inom ramen för granskningen inte skedde inom vad som bedöms som acceptabel väntan, vilket är högst någon eller några dagar. Vi bedömer att utlämning av handlingar inte sker på ett effektivt och skyndsamt sätt samt att handlingar ska kunna lämnas ut skyndsamt trots frånvaro av ordinarie personal. Vi kan konstatera att det sätt som begäran om handlingar hanteras i nuläget strider mot aktuell lagstiftning. Vi rekommenderar kommunstyrelsen säkerställa att utlämnande av handlingar görs skyndsamt.

Vi bedömer att rutinerna säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning. Men vi kan konstatera brister i hur rutinerna efterlevs och att utlämnande av handlingar inte följer aktuell lagstiftning. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att rutinerna för allmänna handlingar efterlevs samt genomföra stickprov för att kontrollera hur registrering och begäran om allmänna handlingar hanteras.

3.5 Kontroll, uppföljning och kompetens

3.5.1 Iakttagelser

I kommunens internkontrollplan finns allmänna handlingar identifierat som ett riskområde/process, med kontrollmomentet felaktig hantering av allmänna handlingar. Av kommunstyrelsens uppföljning av internkontrollplanen framkommer det att kontrollmomenten för samtliga riskområden genomförts.

Enligt intern kontrollplanen ska felaktig hantering av allmänna handlingar kontrolleras genom att handlingar i webbdariet ses över. En daglig översyn av handlingar görs enligt uppgift av registrator innan publicering sker till webbdariet.

Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av några uppgifter om att det genomförs någon kontroll eller uppföljning av hur utlämnande av handlingar hanteras. Ett sätt att hantera en sådan fråga är att genomföra stickprover genom intern kontrollplanen.

Av de som framkommit i kontakten och kommunikationen med tjänstepersoner på kansliet drar vi slutsatsen av att det finns en kunskap om offentlighetslagstiftningen, men att den av olika orsaker inte efterlevs, så som tidsbrist på grund av vakanta tjänster och ny organisation. Att begäran om allmänna handlingar har blivit en fråga som inte prioriteras och inte hanteras på det sätt som anges i befintliga rutiner.

3.5.2 Bedömning

Vi bedömer att det finns ett kontrollmål i de årliga internkontrollplanerna som berör hantering av allmänna handlingar. Vi kan dock konstatera att det inte görs några stickprover för att kontrollera hur registrering och begäran om allmänna handlingar hanteras. En sådan kontrollpunkt skulle kunna ingå i en internkontrollplan. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att ta med begäran om allmänna handlingar som en kontrollpunkt i kommande års intern kontrollplan.

Vi bedömer att berörd personal har tillräckliga kunskaper för att säkerställa att offentlighetslagstiftningen efterlevs. Men att deras arbetet försvåras på grund av omorganisation och vakanta tjänster. Vi anser att det är viktigt att personalen får rätt förutsättningar att utföra sina arbetsuppgifter på ett bra sätt. Vår uppfattning är att begäran av utlämnande av handlingar inte prioriteras i den utsträckning som det ska. Att det på något sätt blivit allmänt accepterat att begäran av handlingar tar flera dagar innan den besvaras.

3.6 Stickprover

3.6.1 Iakttagelser

Inom ramen för granskningen har ett antal stickprover genomförts. Handlingar har begärts ut både från kommunal revisors e-post och från en privat e-postadress. Efter att e-postmeddelande hade skickats till kommunstyrelsens e-post med begäran om handlingar erhöles inget svar om att meddelandet hade mottagits eller något om beräknad svarstid.

En postlista över inkomna handlingar till kommunstyrelsen begärdes ut för perioden 2020-11-01 till 2021-05-31. Postlistan var fullständig först efter den tredje förfrågan. Vid två tillfällen begärdes handlingar ut utifrån erhållen postlista. En av begäran skedde från en privat e-postadress och en kunde kopplas till aktuell granskning. Vid samtliga begäran om handlingar har ingen återkoppling gjorts om att aktuell begäran har mottagits. Det dröjde tre respektive fyra dagar innan begärda handlingarna lämnades ut. Då handlingarna begärdes ut utifrån postlistan, med samma rubrik och datum som angavs på postlistan, är det anmärkningsvärt att handlingarna inte kunde skickas mer skyndsamt. Vid samtliga begäran om handlingar har ingen efterfrågan gjorts om varför handlingarna efterfrågades eller vem som gjorde efterfrågan.

I granskningen begärdes ett 20-tal dokument ut. Ett av dokumenten var Håbo kommuns risk- och sårbarhetsanalys för 2019. Där fick vi svaret att handlingarna kunde hämtas i Håbo kommuns kontaktcenter. I svaret fanns information om att risk- och sårbarhetsanalysen består av två delar som i olika omfattning omfattas av sekretess. Delar av dokumentet har maskats med hänvisning till 18 kap. 13 § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och bilaga 1 Samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden lämnas inte ut med hänvisning till 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Avslutningsvis angavs att beskedet inte kan överklagas. Men att ett formellt beslut om avslag av kommunstyrelsen kan begäras avseende utlämnande av allmän handling och att det beslutet kan överklagas.

Ett annat exempel på en handling som begärdes ut från postlistan benämndes "Framställan av registerkontroll". Där fick vi till svar att handlingarna inte kunde lämnas ut med hänvisning till 15 kap. 2 § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I granskningen av postlistan har vi noterat att missiv till remisser och även missiv till revisionens granskningsrapporter diarieförs som olika handlingar i respektive ärende. Missivet är dock information till rapporten eller remissen och det är relevant att dokumenten diarieförs med varandra, på samma handlingskort.



Håbo kommun

Granskning av efterlevnaden av offentlighetsprincipen

2021-09-28

3.6.2 Bedömning

Vi bedömer att berörd personal efterlever reglerna om efterfrågeförbud i samband med utlämning av handlingar på ett ändamålsenligt sätt.

Vi bedömer att det behöver skickas en återkoppling om att ett e-postmeddelande till kommunstyrelsens funktionsbrevlåda har mottagits. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att en återkoppling lämnas vid inkomna e-postmeddelanden till kommunstyrelsens funktionsbrevlåda.

Vi kan konstatera att revisionens granskningsrapporter och rapporternas missiv inte diarieförs som en handling, utan diarieförs på samma ärende men som olika handlingar. Missivet tillhör dock rapporten och ska diarieföras tillsammans. I missivet anges bland annat vem som ska svara på rapporten, vad revisorerna vill ha svar på och sista svarsdatum. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att revisionens granskningsrapporter och rapporternas missiv diarieförs som en handling.

Datum som ovan

KPMG AB

Micaela Hedin
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.