



Granskning av efterlevnaden av offentlighetsprincipen

Revisionsrapport
Alingsås kommun

KPMG AB

2021-03-31

Antal sidor 16



Alingsås kommun
Granskning av efterlevnaden av offentlighetsprincipen

2021-03-31

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Sammanfattning | 2 |
| 2 | Inledning | 4 |
| 2.1 | Syfte, revisionsfråga och avgränsning | 4 |
| 2.2 | Revisionskriterier | 4 |
| 2.3 | Metod | 5 |
| 3 | Nationell lagstiftning | 6 |
| 4 | Resultat av granskningen | 6 |
| 4.1 | Kommunövergripande styrdokument | 6 |
| 4.2 | Nämndernas arbete och rutiner avseende offentlighets-principen | 9 |
| 4.3 | Efterlevnad av rutiner och stickprov | 13 |
| 5 | Slutsats och rekommendationer | 15 |

1 Sammanfattning

Vi har av Alingsås kommuns revisorer fått i uppdrag att granska efterlevnaden av rutiner avseende offentlighetsprincipen.

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 bl.a. 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 bl.a. hantera, registrera och förvara sina handlingar så att allmänhetens insyn kan garanteras.

Sammanfattningsvis kan konstateras att efterlevnaden av offentlighetsprincipen ligger på en tillfredställande nivå inom de granskade nämnderna (kommunstyrelsen, miljöskyddsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden). Det finns dock behov av att stärka och systematisera det interna kontrollarbetet för att säkerställa efterlevnaden av offentlighetsprincipen och därtill upprättade riktlinjer/rutiner.

Vidare finns det behov att utbilda samt kompetensutveckla handläggare och chefer vad gäller teoretiska kunskaper kopplat till offentlighetsprincipen. I arbetet att utbilda och kompetensutveckla personal bör det även säkerställas att berörd personal har kännedom och förståelse av de riktlinjer och rutiner som berör området.

Mot bakgrund av våra iakttagelser samt vår analys lämnas följande rekommendationer: Rekommendationerna avser samtliga nämnder i de fall specifik nämnd inte anges.

- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att samtliga berörda medarbetare har kännedom och förståelse för de centrala riktlinjer som upprättas för efterlevnad av offentlighetsprincipen. Detta i syfte att skapa en enhetlig kunskapsnivå och samsyn i kommunens förvaltningar samt för att kunna säkerställa en hög och homogen servicegrad gentemot medborgarna, oaktat vilken nämnd medborgarna vänder sig till.
- Vår bedömning är att det finns en medvetenhet och insikt bland den intervjuade personalen vad gäller efterlevnad av offentlighetsprincipen. Dock saknas ett systematiskt dokumenterat internkontrollarbete med sikte på hantering av allmänna handlingar. Hanteringar av allmänna handlingar och efterlevnad av befintliga rutiner samt ajourhållande av rutinerna är en återkommande risk, där vi rekommenderar att ett kontrollmål tillförs de årliga internkontrollplanerna.
- Det finns ett behov av att utbilda samt kompetensutveckla handläggare och chefer vad gäller teoretiska kunskaper kopplat till offentlighetsprincipen. Detta i syfte att uppnå en enhetlig kunskapsnivå.
- Vi rekommenderar att en mottagningsbekräftelse skickas i de fall begäran om utlämning av handlingar inkommer mailledes. Detta i syfte att säkerställa att avsändarens begäran har mottagits av aktuellt nämnd.

Alingsås kommun

Granskning av efterlevnaden av offentlighetsprincipen

2021-03-31

— Angivande av namnuppgifter vid korrespondens med kommuninvånarna och andra intressenter är en grundläggande utgångspunkt och bör beaktas av registratorer i kommunstyrelsen och miljöskyddsnämnden.

2 Inledning

Vi har av Alingsås kommuns revisorer fått i uppdrag att granska efterlevnaden av rutiner avseende offentlighetsprincipen.

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 bl.a. 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 bl.a. hantera, registrera och förvara sina handlingar så att allmänhetens insyn kan garanteras.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet har varit att granska efterlevnaden av offentlighetsprincipen. Följande har rapporten avsett besvara:

- Finns kommunövergripande styrdokument för hantering av allmänna handlingar?
- Är styrdokumenterna aktuella?
- Säkerställer rutinerna allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning?
- Efterlevs befintliga rutiner?
- Finns kännedom bland berörd personal om efterfrågeförbud?
- 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 avseende registrering/diarieföring?
- Finns ett systematiskt samt dokumenterat internkontrollarbete som säkerställer efterlevnaden av rutinerna avseende offentlighetsprincipen?
- 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, samhällsbyggnadsnämnden samt miljöskyddsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

— Tryckfrihetsförordningen (SFS 1949:105)

— Offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:40)

2021-03-31

— Interna regelverk, policyer och riktlinjer

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studium och genomgång av relevanta styrdokument och beslutsunderlag. Likaså har en revisionsenkät gått ut till berörda nämnder.

Stickprovskontroller har genomförts, där ett blandat urval av ärenden har begärts ut i syfte att skapa en spridning. Begäran har genomförts **utan någon synlig koppling** till kommunrevisionen och aktuell granskning. Detta i syfte att möjliggöra att utlämningsprocessen kan ske på objektiva grunder.

Intervjuer och avstämningar har genomförts med nämndsordförande i kommunstyrelsen, miljöskyddsnämnden samt samhällsbyggnadsnämnden. Vidare har intervjuer och avstämningar genomfört med stabschefen inom kommunstyrelsen, enhetschef samhällsbyggnadsnämnden samt med de tre nämndernas nämndsstrateg/nämndsekreterare/registrator/administratör genomförts.

Följande dokument har granskats:

- Registrering av allmänna handlingar, ärenderegistrering
- Rutin för utlämnande av allmänna handlingar för Alingsås kommun
- Lathund Platina, för registratorer
- IT- och informationssäkerhet: Instruktion för användare
- Arkiv- och kanslihandbok: Postöppning
- Rutin för hantering av telefon och e-postbrevlådor under semestrar och ledigheter
- Rutin för utlämnande av e-post
- Granskade nämnders internkontrollplaner 2017-2021
- Ärendehandbok för Kommunledningskontoret
- Rutiner för registrering av ärenden m.m., Miljöskyddskontoret
- Riktlinje för service och bemötande i Alingsås kommun (utkast)

Rapporten har faktakontrollerats av stabschef kommunledningskontoret samt förvaltningschef samhällsbyggnadsnämnden och miljöskyddsnämnden.

3 Nationell lagstiftning

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 bl.a. betydelsefullt att det finns fungerande system, rutiner och riktlinjer för hanteringen av allmänna handlingar.

Rätten till insyn framgår av tryckfrihetsförordningens 2 kap, 1 § enligt följande:

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Med handling avses i tryckfrihetsförordningen en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av tekniskt hjälpmedel (TF, 2 kap 3 §).

Enligt tryckfrihetsförordningen krävs följande uppfyllda kriterier för att en handling ska anses som allmän. Dels ska handlingen **förvaras** hos myndigheten, dels ska den vara **inkommen** till eller **upprättad** hos myndigheten (TF 2 kap. 6-7 §).

4 Resultat av granskningen

4.1 Kommunövergripande styrdokument

4.1.1 Iakttagelser

Vi har delgivits följande centrala styrdokument avseende hantering av allmänna handlingar i Alingsås kommun:

- Registrering av allmänna handlingar, ärenderegistrering
- Rutin för utlämnande av allmänna handlingar för Alingsås kommun
- Lathund Platina, för registratorer
- IT- och informationssäkerhet: Instruktion för användare
- Arkiv- och kanslihandbok: Postöppning
- Rutin för hantering av telefon och e-postbrevlådor under semester och ledigheter
- Riktlinje för service och bemötande i Alingsås kommun

Flera av de ovan listade styrdokumentet ingår i kommunens Arkiv- och kanslihandbok. Arkiv- och kanslihandboken är upprättad av Kommunledningskontoret. I "Registrering av allmänna handlingar, ärenderegistrering" definieras bl.a. begrepp såsom *diarieplan*, *sekretess*, *diarieföring* och *systematisk förvaring*.

Av rutinen framgår även vad som ska stå i diariet, vilka registreringsmetoder som finns och vilken metod som bör väljas vid vilka tillfällen. I rutinen hänvisas till sekretesslagens 15 kapitel för bestämmelser om registrering av allmänna handlingar.

Alingsås kommun

Granskning av efterlevnaden av offentlighetsprincipen

2021-03-31

En allmän handling som inkommit eller upprättats ska registreras utan tidfördröjning. I rutinen uppges att undantag får göras när handlingarna är av liten vikt för verksamheten. Det är även av vikt att upprättade handlingar registreras. En handling bedöms vara upprättad när den är expedierad, tillhör ärende som är slutfört eller när den har justerats eller på något annat sätt färdigställts.

I "Rutin för utlämnande av allmänna handlingar för Alingsås kommun", antagen av kommundirektör 2018-12-10, framgår det förfaringssätt som ska följas vid handläggning av en enskild begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Rutinen gäller för kommunens samtliga förvaltningar, bolag och förbund. Även denna rutin definierar relevanta begrepp och steg i processen för utlämnande av allmänna handlingar.

Genomgående i rutinen behandlas allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt intervjuade presenteras rutinen för nyanställda och vid någon enskild arbetsplatsträff. Detta uppges dock inte ske på något konsekvent sätt.

"Lathund, Platina" är en rutin för kommunens registratorer och beskriver hur handlingar ska registreras, diarieföras och remisshanteras. Därefter beskrivs även valmöjligheterna för diarieförd handling, t.ex. publicering, makulering av handling m.m. samt hur ett ärende ska avslutas.

I kommunens instruktion för IT- och informationssäkerhet beskrivs bl.a. informationssäkerhet och lagring av handlingar, riktlinjer för e-post och SMS. Vidare redogörs för att den enskilda medarbetare ska:

- Ha kännedom om IT- och informationssäkerhet rörande den egna arbetsplatsen och de IT-system som medarbetaren använder,
- Ansvara för informationens riktighet och att känslig information alltid skyddas mot obehörig insyn,
- Att vid brister i skydd av känslig information, meddela Helpdesk eller systemförvaltaren,
- Meddela brister och fel i IT-säkerhetsrutinerna till Helpdesk,
- Känna till hur e-post och Internet ska användas på ett säkert och korrekt sätt, samt
- Känna till och följa de säkerhetsföreskrifter och lagar, såsom dataskyddslagen, som gäller för medarbetarens verksamhet.

I den kommunövergripande rutinen för postöppning beskrivs rutiner för postöppning, registrering, personadresserad post, fullmakt för postöppning, post till förtroendevalda, oadresserade nyhetsbrev, kursinbjudningar och reklam samt svarsmeddelanden. I rutinen framgår att "Enskilda, företag och organisationer som skickar brev till kommunen skall omgående få ett svarsmeddelande om att brevet har tagits emot.". Rutinen är en del av kommunens arkiv- och kanslihandbok.

Rutinen för hantering av telefon och e-postbrevlådor under semestrar och ledigheter beskriver att utgångspunkten är att all inkommen e-post bör öppnas varje vardag, men att det är upp till respektive förvaltning att bestämma utifrån vilket tillvägagångssätt

2021-03-31

som e-posten ska hanteras. Rutinen är en del av kommunens arkiv- och kanslihandbok.

Vid granskningstillfället har vi tagit del av ett utkast för "Riktlinje för service och bemötande". Kommunjuristen är dokumentansvarig och beslutande instans är Kommunledningskontorets stabschef. Riktlinjen syftar till att konkretisera hur Alingsås kommun ska leva upp till förvaltningslagen (2017:900) och dess krav på service och bemötande gentemot enskilda, både fysiska och juridiska personer. I utkastet beskrivs bl.a. att kontakter med enskilda ska vara smidiga och enkla, att frågor ska besvaras utan dröjsmål, att kommunen ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kontakter kan tas.

I våra intervjuer framkommer att det finns förbättringspotential kopplat till hur centralt upprättade styrdokument och riktlinjer sprids till kommunens fackförvaltningar.

Uppföljning av nämndernas efterlevnad av offentlighetsprincipen har bl.a. skett i form av utbildning om offentlighetsprincipen i nämndsekreterargruppen. Vidare tillhandahålls webbdiarium för samtliga nämnder. Dock beskriver intervjuade att ingen samordnad och återkommande uppföljning sker.

4.1.2 Kommentarer och bedömning

Ett av syftena med en myndighets registrering av allmänna handlingar är att underlätta för medborgarna att tillämpa offentlighetsprincipen. Även om grunderna för registrering regleras i lagstiftningen, är det till stor del myndighetens eget ansvar att skapa rutiner.

Rutiner som uppfyller lagens krav, som är väl förankrade i verksamheten och som alla inom myndigheten känner till, skapar förutsättningar för en funktionell och effektiv hantering av allmänna handlingar.

Likt flera kommuner i Sverige, har Alingsås kommun valt att skapa en specifik riktlinje som behandlar utlämning av handling. Vi bedömer att detta förtydligar processen samt underlättar för verksamheterna vid begäran av utlämning av allmänna handlingar. Samtidigt lyfter intervjuade att det finns förbättringspotential kopplat till hur kommunövergripande rutiner och riktlinjer sprids till fackförvaltningarna. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen ska säkerställa att samtliga berörda medarbetare har kännedom och förståelse för de centrala riktlinjer som upprättas inom området.

Av utkastet till rutin för service och bemötande framgår att respektive chef ansvarar för att medarbetare som hanterar handlingar har relevant kunskap om tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen, i synnerhet inom området allmänna handlingar.

I och med "Registrering av allmänna handlingar, ärenderegistrering" bedömer vi att det finns tillfredsställande kommunövergripande rutiner för registrering av handlingar.

4.2 Nämndernas arbete och rutiner avseende offentlighetsprincipen

4.2.1 Iakttagelser

Kommunstyrelsen

Vi har vid granskningstillfället tagit del av följande styrdokument avseende Kommunstyrelsens hantering av allmänna handlingar:

- Ärendehandbok för Kommunledningskontoret
- Rutin för utlämnande av e-post

Ärendehandboken berör frågan kring rutiner/lathundar/vägledning avseende utlämning av allmänna handlingar och hänvisar till "Rutin för utlämnande av allmänna handlingar".

I rutinen för utlämnande av e-post, beslutad av Kommunstyrelsens stabschef 2020-04-29, redogörs respektive steg som ska vidtas när någon begär att få ta del av allmänna handlingar i form av e-post för politiker i, och anställda under, Kommunstyrelsen. För övriga nämnder handläggs begäran av respektive nämnd, som själva kontakter IT-avdelningen. I rutinen hänvisas till "Rutin för utlämnande av allmänna handlingar".

Som en del av granskningen har vi även genomfört en enkätundersökning riktad till granskade nämnder. Enkätundersökningen visar att de vanligaste kanalerna för medborgare att söka information inom styrelsens verksamhetsområden är hemsidan och växeln. Baserat på en undersökning som genomfördes 2017 upplevs hemsidan av medborgare som rörig med för mycket information, utdaterad information samt att det är svårt att få relevanta sökträffar. Kommunen lanserade dock en ny hemsida under våren 2020.

Under perioden 2017-2018 inkom klagomål gällande service, bemötande, tidsperspektiv och tillgänglighet i samband med begäran om utlämning av allmänna handlingar. Mot bakgrund av inkomna klagomål beställdes en genomlysning av rutiner för utlämnande av handlingar där service, bemötande och tillgänglighet berördes. Genomlysningen färdigställdes i februari 2019. Anslutande till detta beskriver kommunstyrelsens registratorer att följande är utvecklingsområden:

- kunskap om skyndsamhetskravet vid begäran om allmän handling samt
- medvetenhet kring förväntad servicegrad och att samtliga medarbetare har samma bild.

Av enkätundersökningen framgår att **registrator/arkivarie**, med stöd av **kommunjurist**, genomför **sekretessbedömningar** vid behov vid utlämning av allmänna handlingar. Kommunjurist fattar beslut om avslag på begäran.

Efterlevnad av offentlighetsprincipen/hantering av allmänna handlingar har inte upptagits som kontrollmål i nämndens **interkontrollplanerna** under perioden 2017-2019. Vi noterar vid granskningstillfället att kommunstyrelsen i sin internkontrollplan för 2020 hade ett kontrollmål avseende dokumenthanteringsplan. I internkontrollplanen för

Alingsås kommun

Granskning av efterlevnaden av offentlighetsprincipen

2021-03-31

2021 återfinns inga kontrollmål avseende offentlighetsprincipen/hantering av allmänna handlingar.

Enligt de som deltagit i enkätundersökning från kommunstyrelsen finns det behov av utbildning/kompetensutveckling för berörd personal. Vid tillfället för enkätundersökningen erbjöds alla nya chefer utbildning kring offentlighetslagstiftningen, men inte handläggare.

Vid våra intervjuer framkommer att det inom kommunledningskontoret finns ambitioner om att identifiera utbildnings- och utvecklingsbehov i samtliga förvaltningar. Dessa ambitioner har dock förskjutits till följd av Covid-19.

Miljöskyddsnämnden

Vi har vid granskningstillfället tagit del av följande styrdokument avseende Miljöskyddsnämndens hantering av allmänna handlingar:

- Rutiner för registrering av ärenden m.m., godkända av dåvarande förvaltningschef Miljöskyddskontoret 2015-10-28.

Enligt genomförd enkätundersökning är de vanligaste kanalerna för medborgare att söka information inom nämndens verksamhetsområden hemsidan och per telefon. Nämnden har tidigare mottagit återkommande synpunkter att hemsidan tidigare varit svårnavigerad och att användare upplevt svårigheter att få relevanta sökträffar.

Förvaltningen följer den centralt framtagna riktlinjen "Rutin för utlämnande av allmänna handlingar" och har inte tagit fram egna rutiner/lathundar/vägledning avseende utlämning av allmänna handlingar.

Förvaltningen har under 2017, 2018 och 2019 inte mottagit klagomål gällande service, bemötande, tidsperspektiv och tillgänglighet i samband med begäran om utlämning av allmänna handlingar.

I genomförd enkätundersökning uppger svarande att det finns förbättrings-/utvecklingsområden avseende utlämning av allmänna handlingar. Svarande föreslår ett e-arkiv där allmän icke sekretessbelagd handling finns tillgänglig för frågrågningar av "den enkla sorten", exempelvis avloppsinspektionsrapport på fastighet. Svarande uppger även att det finns förbättringspotential gällande service och bra e-tjänster som "kopplas" direkt till förvaltningens system utan mellanhänder och där det är möjligt att följa sina ärenden.

Inom förvaltningen är det avdelningschef som genomför sekretessbedömningar vid behov vid utlämning av allmänna handlingar.

Efterlevnad av offentlighetsprincipen/hantering av allmänna handlingar har inte upptagits som kontrollmål i nämndens interkontrollplanerna 2017, 2018, 2019 eller 2021. Vi noterar att nämnden i sin internkontrollplan för 2020 identifierat flera risker kopplat till offentlighetsprincipen/hantering av allmänna handlingar:

- Risk för dålig återkoppling: Alla som inkommer med en ansökan/anmälan ska inom tre dagar få bekräftelse på mottaget ärende.

Alingsås kommun

Granskning av efterlevnaden av offentlighetsprincipen

2021-03-31

- Risk att rättssäkerheten försämrars: Minskar de administrativa resurserna där diarieföring och expediering av ärendend/beslut sker ökar risk för felhantering.

Svarande i enkätundersökningen gör bedömningen att berörd personal har tillräcklig kunskap för att säkerställa att offentlighetslagstiftningen efterlevs. Vid eventuell osäkerhet finns ytterligare juridisk expertis nära till hands samt även kommunjurist. Vidare bedömer svarande att det alltid finns ett fortlöpande behov av kompetensutbildning/-utveckling och repetition av relevant lagstiftning.

I intervjuer med förvaltningsrepresentanter framkommer att personal främst genomgår utbildning i samband med ny lagstiftning. Interna uppföljningar/diskussioner kring aktuella frågor kopplat till lagstiftning sker fortlöpande. I samband med semestrar sker interna diskussioner kring hantering av utlämnande av allmänna handlingar. Vidare sker utbildning för politiker i de relevanta lagstiftningarna i samband med ny mandatperiod.

Samhällsbyggnadsnämnden

Samhällsbyggnadsnämnden tillämpar den centrala riktlinjen "Rutin för utlämnande av allmänna handlingar" och har därmed inte tagit fram egna rutiner/lathundar/vägledning- ar avseende utlämning av allmänna handlingar. Den administrativa avdelningen Utveckling och Stöd ger kortfattad information kring den centrala rutinen till samtliga nyanställda samt vid utvalda arbetsplatsträffar. Nämnden har även förberett en intern- utbildning för samtliga anställda, gällande offentlighet, sekretess och utlämnande av allmän handling.

De vanligaste kanalerna för medborgare att söka information inom nämndens verksamhetsområden är e-post, hemsida, telefonsamtal, besök samt skriftlig information i pappersform. Kommunens hemsida beskrivs av intervjuade tidigare ha varit eftersatt och att allmänheten upplevde den som undermålig. Samhälls- byggnadskontoret vidtog därför under 2019 åtgärder för att förbättra och förtydliga informationen om bygglov, då detta ansågs vara ett akut behov. Som tidigare nämnts i rapporten omarbetades hela kommunens hemsida 2019 och lanserades våren 2020.

Av granskningen framkommer att det har inkommit klagomål gällande service, bemötande, tidsperspektiv och tillgänglighet i samband med begäran om utlämning av allmänna handlingar. Enligt svarande i enkätundersökningen avsåg missnöjet snarare missnöje i sak än själva hanteringen/utlämningen av handlingar.

I enkätundersökningen uppger svarande från samhällsbyggnadskontoret att det finns förbättrings-/utvecklingsområden avseende utlämning av allmänna handlingar. Då en stor mängd av de handlingar som begärs ut är ritningar och kartmaterial, (både från allmänheten men även från mäklare och byggföretag), uppger svarande att det troligtvis hade varit till stort hjälp med någon form av öppet diarium.

Svarande uppger vidare att hemsidan vid tillfället för enkätundersökningen var i behov av förbättring så att medborgare mer effektivt kan söka fram den information de behöver. Förvaltningen är också av den övertygelsen att de skulle behöva någon form av mer renodlad servicefunktion, för att på ett effektivt och enhetligt sätt tillgodose allmänhetens behov. Detta uppges dock främst gälla service och information i de

2021-03-31

ärenden som förvaltningen handlägger och inte specifikt begäran om allmänna handlingar.

Inom förvaltningen är det huvudsakligen förvaltningssekreteraren som genomför sekretessbedömningar vid behov vid utlämning av allmänna handlingar, men även avdelningschef för Utveckling och stöдавdelningen samt förvaltningschef. I nämndens delegationsordning har följande funktioner rätt att besluta om avslag på allmän handling: förvaltningschef, avdelningschef samt förvaltningssekreterare.

Efterlevnad av offentlighetsprincipen/hantering av allmänna handlingar har inte upptagits som kontrollmål i nämndens interkontrollplanerna under perioden 2017-2021.

Svarande i enkätundersökningen uppger att registrator, nämndsekreterare och chefer har tillräcklig kunskap för att säkerställa att offentlighetslagstiftningen efterlevs, men att det är mer tveksamt avseende handläggare. Det uppges främst handla om identifieringen av att exempelvis ett mer generellt mail kan utgöra en begäran om allmänna handlingar och att detta ska behandlas skyndsamt. Svarande gör även bedömningen att alla behöver grundkunskaper inom området för att kunna veta om och när förfrågningar på exempelvis e-post ska sändas vidare till registrator/nämndsekreterare/chef för behandling.

Vid tillfället för enkätundersökningen planerade förvaltningen en internutbildning för grunderna i offentlighet och sekretess. Planen var att samtlig anställd kontorspersonal skulle genomföra denna utbildning och på sikt kanske även andra yrkeskategorier inom förvaltningen.

Övriga iakttagelser

Vid våra intervjuer framkommer att förvaltningsspecifika styrdokument/rutiner ska upprättas avseende dokumenthantering och tillhörande planer. Dokumenthanteringsplaner är ett område som enligt intervjuade beskrivs som eftersatt. Inför mandatperioden 2018-2022 skulle en ny central mall för dokumenthanteringsplan upprättas, denna blev dock färdigställd först hösten 2020. Med anledning av detta uppger flera representanter för de granskade nämnderna och förvaltningarna att det är en viss eftersläpning med förvaltningsspecifika dokumenthanteringsplaner.

På kommunens hemsida återfinns flera e-tjänster som finns tillgängliga för den enskilda medborgaren:

- E-tjänst för att begära handlingar. I e-tjänsten anger personen önskemål om hur handlingar önskas utlämnas. Vid begäran framgår även definition av *allmän handling* samt *offentlig handling*.
- Webbdarium. I webbdariet kan enskilda personer, företag m.m. söka efter önskade handlingar. I webbdariet är det även möjligt att dalgien följa vilka handlingar som har registrerats.
- Webbkarta. Via kommunens webbkarta är det möjligt att söka efter bl.a. detaljplaner och områdesbestämmelser.

2021-03-31

Vi noterar att det inom kommunen finns olika nätverk, bl.a. ett för nämndsekreterare. Nätverket för nämndsekreterare sammanträder ca fyra gånger per år och vid dessa tillfällen lyfts bl.a. frågor kring offentlighetsprincipen och utlämning av handlingar.

4.2.2 Kommentar och bedömning

Vi har begärt in granskade nämnders interna kontrollplaner för de senaste åren i syfte att sondera huruvida konkreta kontroller har genomförts avseende efterlevnad av offentlighetsprincipen.

Intern kontroll syftar bl.a. till att säkerställa efterlevnad av lagar, föreskrifter och riktlinjer samt undvika uppkomsten av allvarliga fel, brister och förtroendeskador.

Vi bedömer att det finns en medvetenhet bland personalen vad gäller efterlevnad av offentlighetsprincipen. Dock saknas ett systematiskt dokumenterat internkontrollarbete med sikte på hantering av allmänna handlingar.

Ett underbyggt internkontrollarbete har sin grund i systematiska risk- och väsentlighetsbedömningar som bör genomföras årligen. Vi anser att hantering av allmänna handlingar och efterlevnad av befintliga rutiner samt ajourhållande av rutiner är en återkommande risk, där vi rekommenderar att ett kontrollmål tillförs de årliga internkontrollplanerna.

Utifrån de uppgifter som har delgivits vid tidpunkt för granskningen bedömer vi att det finns behov av att utbilda samt kompetensutveckla handläggare och chefer vad gäller teoretiska kunskaper i syfte att uppnå en enhetlig kunskapsnivå avseende offentlighetslagstiftningen. Dessa teoretiska kunskaper bör säkerställas kontinuerligt.

4.3 Efterlevnad av rutiner och stickprov

Som en del av granskningen har vi genomfört stickprovskontroller, där slumpvisa ärenden har begärts ut. Begäran har genomförts utan någon synlig koppling till revisionskontoret eller anlita revisionsbyrå. Detta i syfte att möjliggöra att utlämningsprocessen kan ske på objektiva grunden.

Vi har bedömt efterlevnaden vad gäller *tidsperspektiv, saklighet* och *efterfrågeförbud*.

Enligt Tryckfrihetsförordningen ska handlingar utlämnas genast eller så snart det är möjligt. De tinnebär att det inte får förekomma någon onödig tidsfördröjning vid utlämnandet och hatt beägran om utlämnande av handlingar ska prioriteras. JO, (Justitieombudsmannen), har vid tidigare beslut uttalat att handlingar normalt sett ska lämnas under samma dag som begäran sker. Någon eller några dagars fördröjning är acceptabelt vid behov av sekretessbedömning.

Vidare är grundregeln att en myndighet inte får, på grund av att någon begär att få ta del av en handling, efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran.

Saklighetsbedömningen utgår från att korrekta handlingar har utlämnats.

Alingsås kommun

Granskning av efterlevnaden av offentlighetsprincipen

2021-03-31

Nedan presenteras resultatet av kontrollerna. Utlämning av samtliga ärenden har skett vid samma tidpunkt för varje nämnd.

| Ansvarig nämnd | Antal begärda ärenden | Svarstid | Mottagningsbekräftelse | Har namnuppgifter och syfte efterfrågats? | Har korrekta handlingar översänts? | Framgår avsändarens namnuppgifter? (den som skickar ut handlingarna) |
|----------------|-----------------------|----------|------------------------|---|------------------------------------|--|
| SBN | 1 | <1 dag | Nej | Nej | Ja | Ja |
| SBN | 1 | <1 dag | Nej | Nej | Ja | Ja |
| SBN | 1 | <1 dag | Nej | Nej | Ja | Ja |
| KS | 1 | <1 dag | Nej | Nej | Ja | Nej |
| KS | 1 | <1 dag | Nej | Nej | Ja | Nej |
| KS | 1 | <1 dag | Nej | Nej | Ja | Nej |
| MSN | 1 | <1 dag | Nej | Nej | Ja | Nej |
| MSN | 1 | <1 dag | Nej | Nej | Ja | Nej |
| MSN | 1 | <1 dag | Nej | Nej | Ja | Nej |

Vid stickproven har berörda nämnder inte frågat efter namnuppgifter och syftet med begäran. Vid utlämnande av handlingar framgår namnuppgifter på den som skickar ut handlingarna för samhällsbyggnadsnämnden. Det framgår inte namnuppgifter på den som lämnar ut handlingar för kommunstyrelsen och miljöskydds-nämnden.

Samtliga avsändare har utlämnat korrekta handlingar.

4.3.1 Kommentar och bedömning

Vi anser att efterlevnad av gällande lagstiftning är på en tillfredsställande nivå utifrån vad som har framkommit vid tid för granskningen.

Vi noterar att nämnderna skiljer sig åt huruvida namnuppgifter framgår på den som skickar ut handlingar. Vår bedömning är att samtliga nämnders registratorer bör ange namnuppgifter vid kommunikation med medborgare och övriga intressenter.

Vi rekommenderar att en mottagningsbekräftelse skickas i de fall begäran om utlämning av handlingar inkommer mailledes. Detta i syfte att säkerställa att avsändarens begäran har mottagits av aktuell nämnd.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att efterlevnaden av offentlighetsprincipen ligger på en tillfredsställande nivå inom de granskade nämnderna, (kommunstyrelsen, miljöskyddsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden).

Det finns dock behov av att stärka och systematisera det interna kontrollarbetet för att säkerställa efterlevnaden av offentlighetsprincipen och därtill upprättade riktlinjer/ rutiner.

Vidare finns det behov att utbilda samt kompetensutveckla handläggare och chefer vad gäller teoretiska kunskaper kopplat till offentlighetsprincipen. I arbetet att utbilda och kompetensutveckla personal bör det även säkerställas att berörd personal har kännedom och förståelse av de riktlinjer och rutiner som berör området.

Mot bakgrund av våra iakttagelser samt vår analys lämnas följande rekommendationer (rekommendationerna avser samtliga nämnder i de fall specifik nämnd inte anges):

- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att samtliga berörda medarbetare har kännedom och förståelse för de centrala riktlinjer som upprättas för efterlevnad av offentlighetsprincipen. Detta i syfte att skapa en enhetlig kunskapsnivå och samsyn i kommunens förvaltningar samt för att kunna säkerställa en hög och homogen servicegrad gentemot medborgarna, oaktat vilken nämnd medborgarna vänder sig till.
- Vår bedömning är att det finns en medvetenhet och insikt bland den intervjuade personalen vad gäller efterlevnad av offentlighetsprincipen. Dock saknas ett systematiskt dokumenterat internkontrollarbete med sikte på hantering av allmänna handlingar. Hanteringar av allmänna handlingar och efterlevnad av befintliga rutiner samt ajourhållande av rutinerna är en återkommande risk, där vi rekommenderar att ett kontrollmål tillförs de årliga internkontrollplanerna.
- Det finns ett behov av att utbilda samt kompetensutveckla handläggare och chefer vad gäller teoretiska kunskaper kopplat till offentlighetsprincipen. Detta i syfte att uppnå en enhetlig kunskapsnivå.

Alingsås kommun

Granskning av efterlevnaden av offentlighetsprincipen

2021-03-31

- Vi rekommenderar att en mottagningsbekräftelse skickas i de fall begäran om utlämning av handlingar inkommer mailledes. Detta i syfte att säkerställa att avsändarens begäran har mottagits av aktuellt nämnd.
- Angivande av namnuppgifter vid korrespondens med kommuninvånarna och andra intressenter är en grundläggande utgångspunkt och bör beaktas av registratorer i kommunstyrelsen och miljöskyddsnämnden.

Datum som ovan

KPMG AB

Max Kollberg

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.