



Granskning av offentlighetsprincipens tillämpning

Rapport
Bromölla kommun

KPMG AB

2023-10-03

Antal sidor 12



Bromölla kommun
Granskning av offentlighetsprincipens tillämpning

2023-10-03

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Rutiner och riktlinjer	6
3.2	Organisation och arbetssätt	8
3.3	Utlämnandetest	10
4	Slutsats och rekommendationer	11

1 Sammanfattning

KPMG har av Bromölla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska tillämpningen av offentlighetsprincipen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis säkerställer en korrekt hantering gällande utlämnande av allmänna handlingar.

Utifrån genomfört utlämnandetest gör vi bedömningen att tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling inte fungerar tillfredställande. Detta då i de fall handlingar inte lämnades ut i sin helhet, det inte lämnades någon upplysning om anledningen till att uppgifterna var övertäckta, hänvisning till lagrum eller rätten att få ett formellt beslut om nekat utlämnande av handlingen i sin helhet. Vi bedömer att begäran delvis har hanterats skyndsamt, detta då majoriteten av dem hanterades inom någon dag, medan det fanns fall som tog längre tid och två som inte besvarades alls.

Vidare bedömer vi att det delvis finns erforderliga dokumenterade riktlinjer och rutiner för hantering av begäran om utlämnande av handlingar. Detta då det finns skriftliga rutiner för processens olika delar. Vi bedömer dock att rutinen för tillvägagångssättet när en handling inte kan lämnas ut är felaktig. Detta då ordningen för hanteringen inte stämmer med lagen. En begäran om utlämnande ska i första hand prövas av den tjänsteperson som är ansvarig för handlingen och inte genom ett formellt beslut enligt kommunallagen. Finner tjänstepersonen att han eller hon inte kan lämna ut handlingen ska den enskilde upplysas om detta och rätten att få ett skriftligt beslut av myndigheten, vilket krävs för att ett formellt överklagande kan göras.

Regelverket kommuniceras på ett ändamålsenligt sätt internt via intranätet samt till allmänheten via kommunens hemsida. Vi ser positivt på den tillgänglighet som kommunens webbdarium möjliggör för allmänheten att ta del av handlingar.

Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig organisation för att ta emot begäran av handlingar. Däremot bedömer vi att det är alldeles för sårbart att bara två tjänstepersoner i kommunen har delegerats rätt att formellt avslå en begäran.

Vi gör bedömningen att det inte finns någon enhetlig bestämmelse gällande medarbetares och chefers hantering av e-post vid frånvaro. Vi bedömer att en sådan bestämmelse med fördel kan tas fram för att tydliggöra hanteringen för tjänstepersonerna och säkerställa att e-post omhändertas.

Vi bedömer att all berörd personal inte får utbildning och introduktion i regelverket. Det är positivt att frågorna ingår i chefsintroduktion samt att utbildningar finns att tillgå via exempelvis Sydarkivera. Men viss information behöver ges inom ramen för introduktionen för all administrativ personal.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Korrigera rutinerna om hur en tjänsteperson ska neka utlämnande av allmän handling



Bromölla kommun

Granskning av offentlighetsprincipens tillämpning

2023-10-03

- Tillse att samtlig administrativ personal ges utbildning, t.ex. inom ramen för sin introduktion, för att säkerställa medvetenhet om och efterlevnad av regelverket.
- Utred möjligheten att delegera till fler tjänstepersoner att fatta beslut om avslag på begäran om utlämnande av handling, i syfte att förebygga sårbarhet i organisationen.
- Tillse att det finns en enhetlig rutin för e-posthantering vid frånvaro.

2 Bakgrund

Vi har av Bromölla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska tillämpningen av offentlighetsprincipen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Offentlighetsprincipen innebär att myndigheternas verksamhet så långt som möjligt ska ske i öppna former. Ett uttryck för offentlighetsprincipen är principen om handlingsoffentlighet. För att garantera allmänhetens insyn i de offentliga institutionernas verksamheter har principen om handlingars offentlighet skrivits in i tryckfrihetsförordningen. Kommuners och andra offentliga institutioners hantering av allmänna handlingar och serviceskyldighet gentemot allmänheten regleras vidare genom förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen. Handlingsoffentligheten ger var och en rätt att begära att få del av allmänna handlingar, vanligtvis utan att behöva tala om varför eller vem man är.

I Bromölla kommun är flera moment inom hanteringen, t.ex. registrering av handlingar, fördelat på ett stort antal tjänstepersoner i organisationen.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma om berörda nämnder säkerställer en korrekt hantering gällande utlämnande av allmänna handlingar.

För att uppnå ovanstående syfte kommer nedanstående revisionsfrågor att besvaras.

- Finns erforderliga riktlinjer och rutiner för hantering av begäran om utlämnande av handlingar?
- Kommuneras ovanstående regelverk på ett ändamålsenligt sätt?
- Får berörd personal utbildning och introduktion i regelverket?
- Fungerar tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling (besvaras bland annat genom ett särskilt utlämnandetest)?

Granskningen avser kommunstyrelsen och omfattar hanteringen av allmänna handlingar.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Sekretessförordningen
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Kommunens egna regelverk.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av styrdokument samt interna riktlinjer och rutiner med bäring på offentlighetsprincipens tillämpning. Intervju har genomförts med kommunjurist och kanslichef, kommunsekreterare, administratör och kanslihandläggare.

Ett test av hur begäran om utlämnande av allmänna handlingar hanteras har genomförts. Utlämnandetestet beskrivs vidare i avsnitt 3.3.

Rapporten har faktakontrollerats av samtliga intervjuade.

3 Resultat av granskningen

3.1 Rutiner och riktlinjer

3.1.1 Publicering på kommunens hemsida

Av kommunens riktlinjer för behandling av personuppgifter vid publicering på kommunens hemsida¹ framgår att riktlinjerna syftar till att säkerställa att publicering sker i enlighet med EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR) och övrig relevant dataskyddslagstiftning. Av riktlinjerna framgår bland annat att en handling som innehåller en personuppgift inte får publiceras, samt att handlingar som publicerats i diariet finns tillgängliga på hemsidan ett år efter avslutat ärende. Den person som registrerar en handling ansvarar för att personuppgifter inte publiceras och de personer som genomför registrering ska genomgå utbildning. Riktlinjerna revideras vid tiden för granskningen och kommer enligt uppgift att tas upp för beslut av kommunstyrelsen i augusti.

Kommunen har sedan 2013 webbdarium, ett för kommunstyrelsen och ett för myndighetsnämnden. Diariet nås via kommunens hemsida och möjliggör att ta del av ärenden och handlingar som är att betrakta som allmänna. Av hemsidan framgår information om vad som finns att hitta i diariet samt att vissa uppgifter är skyddade enligt gällande dataskyddslagstiftning och därmed inte publiceras. Sådana handlingar kan fås tillgång till genom kontakt med kommunkansliet. När ordet sekretess förekommer i anslutning till en handling i diariet framgår att uppgiften är skyddad med stöd av offentlighets- och sekretesslagen. I anslutning till informationen på hemsidan hänvisas till riktlinjer för publicering, dataskyddsförordningen GDPR och offentlighets- och sekretesslagen.

3.1.2 Utlämnande av handling

På kommunens intranät finns information för samtliga kommunens anställda om utlämning av allmän handling. Där framgår att alla har rätt att kontakta kommunen för

¹ Riktlinjer för behandling av personuppgifter vid publicering av kommunens diarium, kallelser och protokoll på Bromölla kommuns hemsida, 2013-03-14

att ta del av allmänna handlingar som är offentliga, samt att den som begär ut en handling kan vara anonym och att tjänstepersoner inte får efterforska vem personen är eller vilket syftet med begäran är. Ett undantag från detta är om uppgiften krävs för att kunna pröva om sekretess föreligger. Vidare framgår att begäran om utlämnande ska behandlas skyndsamt, normalt inom 24 timmar. Frågeställaren bör informeras om att begäran hanteras och om sekretessprövning kommer att göras. Tjänstepersonen kan inte vägra utlämning av handling med hemliga uppgifter för att det är tidskrävande och kräver en stor arbetsinsats. Om många handlingar behöver sekretessprövas kan ett ärende ta upp till ett par dagar. I de fall en tjänsteperson som normalt hanterar utlämnande är frånvarande måste någon annan hantera begäran.

På intranätet framgår vidare vad man har rätt att få ut, vad som är och inte är en allmän handling, i vilken form allmänna handlingar kan lämnas ut, samt när avgift ska tas ut. När en sekretessprövning genomförs kan en handling med maskade uppgifter lämnas ut, alternativt en avskrift av handlingen med undantag för de hemliga delarna. När råd och stöd krävs vid sekretessbedömning står närmaste chef för detta i första hand, i andra hand hänvisas till kommunjurist.

När det gäller sättet på vilket man ska avslå en begäran och vilken information som ska lämnas framgår nedan från de skriftliga rutinerna.

"Om kommunen beslutar (nämndsbeslut, oftast genom delegationsbeslut) att handlingen inte kan lämnas ut ska den som begärt ut handlingen upplysas om rätt till skriftligt avslagsbeslut med besvärshänvisning. Det betyder att vi ska skriva varför vi inte lämnar ut uppgifterna och hur man gör för att överklaga beslutet."

Kansliheten har ett schema för bedömning av om en handling kan lämnas ut. Schemat kan användas som guide/checklista vid bedömningen och via påståenden/frågor med svaren ja eller nej framkommer huruvida en handling kan lämnas ut.

På kommunens hemsida finns information om offentlig handling, allmän handling, vilka handlingar som är sekretessbelagda samt att det finns möjlighet att ta kontakt med kommunen för att få ta del av allmänna handlingar. Det framgår att handlingar som innehåller sekretess inte får lämnas ut i sin helhet, samt att kommunen med stöd i lag avgör vad som ska sekretessbeläggas. Om kommunen inte lämnar ut en handling, till exempel för att den är sekretessbelagd, har personen som gjort begäran rätt att överklaga beslutet. Det framgår att kommunen ska ge information om hur överklagande genomförs.

3.1.3 Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns erforderliga dokumenterade riktlinjer och rutiner för hantering av begäran om utlämnande av handlingar, genom att det finns en instruktion på kommunens intranät och ett schema för bedömning av om en handling kan lämnas ut. Vi bedömer dock att rutinen för tillvägagångssättet när en handling inte kan lämnas ut är felaktig. Detta då ordningen för hanteringen inte stämmer med lagen. En begäran om utlämnande ska i första hand prövas av den tjänsteperson som är ansvarig för handlingen och inte genom ett formellt beslut enligt kommunallagen. Finner tjänstepersonen att han eller hon inte kan lämna ut handlingen ska den enskilde

upplysas om detta och rätten att få ett skriftligt beslut av myndigheten, vilket krävs för att ett formellt överklagande kan göras.

Vi bedömer vidare att regelverket kommuniceras på ett ändamålsenligt sätt internt via intranätet och till allmänheten via kommunens hemsida. Vi ser positivt på den tillgänglighet som kommunens webbdarium möjliggör för allmänheten att ta del av handlingar.

3.2 Organisation och arbetssätt

3.2.1 Administrativ organisation

Kommunstyrelsen är kommunens ledande organ för styrning och ledning, samt ansvarar för, samordnar, planerar och följer upp samtlig kommunal verksamhet.² Förvaltningen är underställd kommunstyrelsen och leds av kommunchefen. Inom förvaltningsorganisationen finns olika verksamhetsområden, varav ett är Samhällsutveckling och service där Kanslienheten tillhör. Kansliet leds av kanslichefen som även är kommunjurist och där arbetar kommunkonferenssekreterare, administratör och kanslihandläggare.

Nämndsadministrationen är centraliserad till kansliet och där genomförs även den största delen av diarieföringen. Kanslihandläggaren har det huvudsakliga ansvaret för registrering av upprättade och inkommande handlingar. Detta föranleder att kansliet kan göra bedömningen avseende om en handling får publiceras i webbdariet, mot bakgrund av gällande regelverk. När en handling diarieförs blir dess rubrik synlig i webbdariet. Om den diarieförda handlingen ska webbpubliceras bockas rutan "Inkludera filen vid webbpublicering" manuellt i dokument- och ärendehanteringssystemet. Om en handling inte webbpubliceras och därmed inte är möjligt att öppna från webbdariet är det ändå möjligt att se i diariet att den finns.

I kommunens digitaliseringsstrategi³ som antogs 2020 anges målsättningar, aktiviteter och förutsättningar för digitalisering av kommunen. Det framgår att kommunen för att lyckas med sina målsättningar bland annat behöver öka ledningens och medarbetarnas digitala kompetens och engagemang. Intervjuade upplever att det digitala arbetet fungerar bra inom kommunen. Kansliet erbjuder utbildningar i dokumenthanteringssystemet för enskilda och grupper, samt tillhandahåller instruktioner på intranätet.

3.2.2 Hantering av begäran om utlämnande

Av intervju framgår att de flesta begäran om utlämnande av handling inkommer till kommunstyrelsens e-postlåda, som hanteras av medarbetare på kansliet. Webbdariet har enligt uppgift lett till att det kommer färre begäran, exempelvis från journalister, då de kan bevaka diariet och själva ladda ner efterfrågade handlingar som är publicerade.

² Reglemente för kommunstyrelsen och utskott. Antagen av kommunfullmäktige 2023-02-27 § 32

³ Antagen av kommunfullmäktige 2020-04-27 § 41

Vidare framgår att det är vanligt att handläggare vänder sig till kansliet för hjälp med hantering av begäran om utlämnande.

Det finns enligt uppgift inte någon särskild bestämmelse vad gäller hantering av e-post vid frånvaro. Intervjuade beskriver att det via intranätet skickas ut generell information inför sommaren om att medarbetarna ska skapa frånvaromeddelande för sin mejladress och ställa in sin telefon korrekt, men att det inte hanteras enhetligt inom kommunen på så vis att vissa medarbetare bevakar sin mejl medan andra delegerar sin mejl vidare till en kollega.

3.2.2.1 Sekretessprövning och juridiskt stöd

Av kommunstyrelsens delegationsordning⁴ framgår att formellt beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling, samt uppställande av förbehåll i samband med utlämnande till enskild, bara är delegerat till kommunjuristen och kommunchefen.

Kommunjuristen agerar ibland juridiskt stöd vid förfrågningar om vilka uppgifter i dokument som ska maskeras. I de flesta fall som uppgifter ska maskeras rör det socialtjänsten. Vidare finns möjlighet att få visst juridiskt stöd via kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Verksamheten samordnas av en inköpscentral som är gemensam med Östra Göinge, Osby, Hörby och Höörs kommuner. Innan denna organisation var på plats fick kommunen enligt uppgift relativt ofta begäran om avslagsbeslut. Dessa sekretessprövningar var tidskrävande att genomföra på grund av mängden underlag och avvägningen kring vilka uppgifter som var sekretessbelagda.

3.2.3 Utbildning och information

Intervjuade upplever att kunskapen och kompetensen inom organisationen är god. De som arbetar på kansliet söker själva upp utbildningar när behov identifieras utifrån deras roller som sakkunniga och stöd för medarbetare i kommunen. Via kommunalförbundet Sydarkivera erbjuds utbildningar regelbundet som respektive medarbetare ansvarar för att anmäla sig till vid behov.

Nyttillträdde chefer inom kommunen får information om offentlighets- och sekretesslagstiftningen av kanslichef/kommunjurist inom ramen för chefsintroduktionen. Detta görs med målsättningen att respektive chef gör medveten om frågorna och tar informationen vidare till sin arbetsgrupp.

3.2.4 Bedömning

Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig organisation för att ta emot begäran av handlingar. Däremot bedömer vi att det är alldeles för sårbart att bara två tjänstepersoner i kommunen har delegerats rätten att formellt avslå en begäran.

⁴ Delegation av kommunstyrelsens beslutanderätt, senast reviderad och antagen av kommunstyrelsen 2023-04-05 § 134

Vidare bedömer vi att det inte finns någon enhetlig bestämmelse gällande hanteringen av e-post vid frånvaro. En sådan bestämmelse kan med fördel tas fram för att tydliggöra hanteringen för tjänstepersonerna och säkerställa att e-post omhändertas.

Vi bedömer att inte all berörd personal får utbildning och introduktion i regelverket. Det är positivt att frågorna ingår i chefsintroduktion samt att utbildningar finns att tillgå via exempelvis Sydarkivera. Vi anser dock att all administrativ personal bör ges sådan information vid introduktion vid anställning.

3.3 Utlämnandetest

För att undersöka hur en begäran om utlämnande av handling hanteras samt huruvida rutinerna för detta efterlevs har ett test genomförts. Vi har begärt ut tjugo handlingar genom åtta anonymiserade e-postadresser. Mejlen skickades ut under fyra dagar och av de tjugo mejlen skickades tolv till tjänstepersoner och åtta till tre olika funktionsbrevlådor. I varje mejl begärdes ett mer eller mindre specifikt underlag ut.

Efter mejlutskick kontrollerades svarstid samt huruvida svaret var tillfredsställande mot bakgrund av vad som efterfrågats och gällande regelverk. Nedan följer resultatet av utlämnandetestet.

- I fjorton fall inkom svar inom en arbetsdag och i ett fall inom en och en halv arbetsdag.
- Ett mejl besvarades först via autosvar samt efter fyra arbetsdagar via en annan medarbetare. Ett annat mejl besvarades via autosvar och sedan av den aktuella medarbetaren efter tre veckor.
- Ett mejl besvarades efter tre arbetsdagar med en vidarehänvisning till en annan medarbetare som återkom med efterfrågad fil efter tre arbetsdagar.
- Ett mejl besvarades enbart genom autosvar, där det framgick att aktuell person var frånvarande. Ett mejl har inte besvarats.

Generellt har vi som svar på begäran fått efterfrågad handling bifogad, i tre fall har vi i stället tillsänts en hänvisning till en specifik sida på kommunens hemsida. I ett fall fick vi svaret att tjänstepersonen inte hade tillgång till den aktuella handlingen, då hänvisades vi till kommunens växel för vidare kontakt.

I tre fall begärdes handlingar ut vilka vi bedömde borde innehålla sekretessbelagda uppgifter. I dessa fall lämnades inte handlingarna ut i sin helhet, utan vissa delar var övertäckta (maskerade). I mejlen från kommunen lämnades inte någon upplysning om anledningen till att uppgifterna var övertäckta, hänvisning till lagrum eller rätten att få ett formellt beslut om nekat utlämnande av handlingen i sin helhet.

3.3.1 Bedömning

Utifrån genomfört utlämnandetest gör vi bedömningen att tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling inte fungerade tillfredsställande. Detta då i de fall handlingar inte lämnades ut i sin helhet, det inte lämnades någon upplysning om anledningen till att uppgifterna var övertäckta, hänvisning till lagrum eller rätten att få ett formellt beslut om nekat utlämnande av handlingen i sin helhet.

Vi bedömer att begäran delvis har hanterats skyndsamt, detta då majoriteten av dem hanterades inom någon dag, medan det fanns fall som tog längre tid och två som inte besvarades alls.

Vidare konstaterar vi att autosvar och bevakning av annans mejladress tillämpas i organisationen.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis säkerställer en korrekt hantering gällande utlämnande av allmänna handlingar.

Utifrån genomfört utlämnandetest gör vi bedömningen att tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling inte fungerar tillfredställande. Detta då i de fall handlingar inte lämnades ut i sin helhet, det inte lämnades någon upplysning om anledningen till att uppgifterna var övertäckta, hänvisning till lagrum eller rätten att få ett formellt beslut om nekat utlämnande av handlingen i sin helhet. Vi bedömer att begäran delvis har hanterats skyndsamt, detta då majoriteten av dem hanterades inom någon dag, medan det fanns fall som tog längre tid och två som inte besvarades alls.

Vidare bedömer vi att det delvis finns erforderliga dokumenterade riktlinjer och rutiner för hantering av begäran om utlämnande av handlingar. Detta då det finns skriftliga rutiner för processens olika delar. Vi bedömer dock att rutinen för tillvägagångssättet när en handling inte kan lämnas ut är felaktig. Detta då ordningen för hanteringen inte stämmer med lagen. En begäran om utlämnande ska i första hand prövas av den tjänsteperson som är ansvarig för handlingen och inte genom ett formellt beslut enligt kommunallagen. Finner tjänstepersonen att han eller hon inte kan lämna ut handlingen ska den enskilde upplysas om detta och rätten att få ett skriftligt beslut av myndigheten, vilket krävs för att ett formellt överklagande kan göras.

Regelverket kommuniceras på ett ändamålsenligt sätt internt via intranätet samt till allmänheten via kommunens hemsida. Vi ser positivt på den tillgänglighet som kommunens webbdarium möjliggör för allmänheten att ta del av handlingar.

Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig organisation för att ta emot begäran av handlingar. Däremot bedömer vi att det är alldeles för sårbart att bara två tjänstepersoner i kommunen har delegerats rätt att formellt avslå en begäran.

Vi gör bedömningen att det inte finns någon enhetlig bestämmelse gällande medarbetares och chefers hantering av e-post vid frånvaro. Vi bedömer att en sådan bestämmelse med fördel kan tas fram för att tydliggöra hanteringen för tjänstepersonerna och säkerställa att e-post omhändertas.

Vi bedömer att all berörd personal inte får utbildning och introduktion i regelverket. Det är positivt att frågorna ingår i chefsintroduktion samt att utbildningar finns att tillgå via exempelvis Sydarkivera. Men viss information behöver ges inom ramen för introduktionen för all administrativ personal.



Bromölla kommun

Granskning av offentlighetsprincipens tillämpning

2023-10-03

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Korrigera rutinerna om hur en tjänsteperson ska neka utlämnande av allmän handling
- Tillse att samtlig administrativ personal ges utbildning, t.ex. inom ramen för sin introduktion, för att säkerställa medvetenhet om och efterlevnad av regelverket.
- Utred möjligheten att delegera till fler tjänstepersoner att fatta beslut om avslag på begäran om utlämnande av handling, i syfte att förebygga sårbarhet i organisationen.
- Tillse att det finns en enhetlig rutin för e-posthantering vid frånvaro.

Datum som ovan

KPMG AB

Fredrik Ottosson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Lovisa Edvardsson

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.