



# Granskning av efterlevnad av offentlighetsprincipen

Rapport

Perstorps kommun

KPMG AB

2022-05-18

Antal sidor 12



**Perstorps kommun**

Granskning av efterlevnad av offentlighetsprincipen

2022-05-18

## Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
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 Perstorps kommuns revisorer fått i uppdrag att granska efterlevnaden av rutiner avseende offentlighetsprincipen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och samtliga nämnder till största del har säkerställt att efterlevnaden av offentlighetsprincipen är tillfredsställande och ändamålsenlig.

Det saknas kommunövergripande styrdokument för hantering av allmänna handlingar. För att få en enhetlig kommunövergripande hantering anser vi att det bör finnas ett sådant styrdokument och att nämndspecifika rutiner ska fungera som ett komplement på en mer detaljerad nivå. Vi kan konstatera att det finns skriftliga rutiner för posthantering för kommunstyrelsen och för socialnämnden, men att övriga nämnder saknar skriftliga rutiner.

Kommunstyrelsens och nämndernas funktionsbrevlådors inkorgar kollas flera gånger per dag av nämndsekreterare eller administratör på respektive förvaltning. Fysisk post hanteras först av kundtjänst, som stämplar med ankomstdatum och sedan skickas posten vidare till respektive förvaltning. På förvaltningen sköter nämndsekreteraren eller administratör posthanteringen.

I många fall finns det inte någon backup vid nämndsekreterarens frånvaro, när det gäller registrering av handlingar. På några förvaltningar finns det däremot personal som kan gå in och sköta posthantering och registrering vid frånvaro av ordinarie personal.

När det gäller utbildning och kompetens inom området har det enligt uppgift blivit bättre generellt. Utbildningsinsatserna skiljer sig dock mellan förvaltningarna. Externa medel har använts för att genomföra digitala utbildningar genom upphandlad aktör. Inom några förvaltningar har det även genomförts utbildningar i offentlighetsprincipen och kommunallagen samt att nämndsekreterarna håller i utbildningar inom området löpande.

Sekretessprövning av en handling görs enligt uppgift vid registreringen av handlingen. Tillämplig lagstiftning följs och om handläggare känner sig osäker rådgör den med förvaltningschef eller jurist.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ta fram kommunövergripande styrdokument för hantering av allmänna handlingar och för hantering av begäran om allmän handling.
- säkerställa och tydliggöra hur registrering av handlingar ska hanteras vid frånvaro av ordinarie personal.

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden att:

- ta fram rutiner för hantering av allmänna handlingar.

## 2 Bakgrund

Vi har av Perstorps kommuns revisorer fått i uppdrag att granska efterlevnaden av rutiner avseende offentlighetsprincipen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

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 bland annat ska 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?
- Sker utlämning av handlingar på ett effektivt och skyndsamt sätt?
- Efterlever berörd personal reglerna om efterfrågeförbud i samband med utlämning av handlingar?
- Hur hanteras sekretessprövning vid utlämnande av handlingar?
- Har berörd personal tillräckliga kunskaper för att säkerställa att offentlighetslagstiftningen efterlevs?

Granskningen omfattar verksamhetsåret 2021 och avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om styrelsen och nämnderna uppfyller

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



## **Perstorps kommun**

Granskning av efterlevnad av offentlighetsprincipen

2022-05-18

### **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av rutiner för posthantering, dokumenthanteringsplaner och delegeringsordningar.
- Intervjuer har genomförts med nämndsekreterare.
- Stickprovsgranskning 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 Perstorps kommun finns postrutiner för hantering och registrering av handlingar för kommunstyrelsen, socialnämnden och byggnadsnämnden som anges som processkartor i ärendehanteringssystemet Stratsys. I processkartorna beskriver posthanteringen på detaljnivå. För övriga nämnder nämns det i intervjuerna att det finns informella rutiner som stöd för posthanteringen, men att det inte finns några fastställda skriftliga rutiner. Inom ramen för granskningen har vi inte heller tagit del av någon rutin för utlämnande av allmän handling, varken på kommunövergripande nivå eller specifikt för nämnderna.

Kommunstyrelsen och nämnderna har även antagit dokumenthanteringsplaner, delegeringsordningar och arkivbeskrivningar/arkivplaner. För några av nämnderna är nya informationshanteringsplanerna under framtagande. I övrigt anges att boken "Kommunal nämndadministration" av Axel Danielsson används som guide för hur allmänna handlingar ska hanteras.

### 3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att det saknas kommunövergripande styrdokument för hantering av allmänna handlingar. För att få en enhetlig kommunövergripande hantering anser vi att det bör finnas ett sådant styrdokument och att nämndspecifika rutiner ska fungera som ett komplement på en mer detaljerad nivå. Vi kan konstatera att det finns skriftliga rutiner för posthantering för kommunstyrelsen, socialnämnden och för byggnadsnämnden, men att övriga nämnder saknar skriftliga rutiner.

Vi bedömer att befintliga postrutiner säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar för berörda nämnder. Men som nämns ovan behövs befintliga rutiner kompletteras för att säkerställa att detta sker rättssäkert och enhetligt inom kommunens samtliga verksamheter.

### 3.3 Registrering av allmänna handlingar

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

Kommunstyrelsens och nämndernas funktionsbrevlådors inkorgar kollas flera gånger per dag av registratorer på respektive förvaltning. Fysisk post hanteras först av kundtjänst som stämplar med ankomstdatum och sedan skickas posten vidare till respektive förvaltning. På förvaltningen sköter nämndsekreteraren eller i vissa fall en administratör posthanteringen. Posten stämplas, scannas in och registreras i ärendehanteringssystemet Evolution och fördelas sedan till berörd tjänsteperson. Post som ska vidare till annan enhet eller förvaltning fördelas och går via internposten ut till verksamheterna. Utöver Evolution finns det även verksamhetsspecifika system inom till exempel bygg- och miljöområdet och inom socialtjänstens verksamheter

I intervjuerna framkommer att det i regel är nämndsekreteraren som öppnar ärenden i Evolution. Men det finns även tjänstepersoner som både öppnar ärende och registrerar handlingar. Enligt uppgift är man från nämndsekreterarhåll noga med rubriksättning av ärenden och handlingar, eftersom det är viktigt att kunna återsöka information och handlingar på ett enkelt sätt.

Utifrån intervjuerna framkommer att det i många fall inte finns någon backup vid nämndsekreterarens frånvaro när det gäller registrering av handlingar. Registrering av handlingar görs när ordinarie personal är tillbaka eller om möjligt på distans. Det uppges till exempel att kommunstyrelsen och nämnderna får en liten andel fysisk post som ska registreras och att de mesta av det som ska registreras kommer in digitalt via funktionsbrevlådorna. På några förvaltningar finns det däremot personal som kan täcka och gå in vid behov och sköter posthantering och registrering vid frånvaro av ordinarie personal. På någon förvaltning är det respektive chef som ansvarar för att post kollas vid frånvaro.

I intervjuerna framkommer att det är många handlingar som aldrig blir ett papper, eftersom de som kommer in digitalt registreras och förvaras digitalt. Kommunens centralarkiv finns i kommunhuset. Enligt uppgift pågår översyn av arkivets placering, då befintligt arkiv idag även är skyddsrum och snabbt måste kunna utrymmas vid behov. När det gäller frågan om e-arkiv anges att kommunen ingår i en samverkansorganisation Skånearkiv, med Lunds kommun som värdkommun. Informationen i det tidigare e-arkivet blev oanvändbar, då den information som hade förts in från ärendehantering till det tidigare e-arkivet inte hämtas ut.

När det gäller utbildning och kompetens inom området har det enligt uppgift blivit bättre generellt. Utbildningsinsatserna skiljer sig dock mellan förvaltningarna. Externa medel har använts för att genomföra digitala utbildningar genom upphandlad aktör där utbildningar om allmänna handlingar har tagits fram för att användas på arbetsplatsträffar. Inom några förvaltningar har det även genomförts utbildningar i offentlighetsprincipen och kommunallagen samt att nämndsekreterarna håller i utbildningar inom området löpande.



Sekretessprövning av en handling görs enligt uppgift vid registreringen av handlingen. Tillämplig lagstiftning följs enligt de intervjuade och om handläggare känner sig osäker så rådgör den med förvaltningschef eller kommunens jurist. Sekretessen följer sedan handlingen och tillämpas vid utlämnande, då en prövning görs om handlingen kan lämnas ut eller inte, och om den innehåller uppgifter som behöver maskas innan utlämning. Alla nyanställda inom individ- och familjeomsorgen får en särskild utbildning vid introduktion med nämndsekreteraren och sedan skriver medarbetaren på en sekretessförbindelse.

Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av någon intern kontrollplan som innehåller kontrollpunkter som berör området.

### **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. Många av kommunens verksamheter försöker att hantera en begäran om utlämnande av allmän handling samma dag.

Av intervjuerna framkommer även att begäran om handlingar ofta kommer via kommunhuset. I första hand är det nämndsekreterare, administratörer eller handläggare som lämnar ut allmänna handlingar.

En begäran om handling diarieförs inom vissa förvaltningar för att ha uppsikt över de handlingar som lämnas ut. Vid tveksamheter om en handling kan lämnas ut, förs en dialog med ansvarig chef och övriga nämndsekreterare för att få hjälp med bedömningen. Enligt uppgift kan de handlingar som begärs ut i regel lämnas ut. Vid avslag är det enligt delegeringsordningarna förvaltningschef som har delegering att fatta beslut om eventuellt avslag. För någon nämnd är rätten att ge avslag vidaredelegerad till jurist.

I intervjuerna framkommer 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 alternativt om någon begär ut loggar från tjänstepersoners e-postadresser. Det framkommer även att många förvaltningar lämnar ut postlistor eller handlingar dagligen till allmänheten eller till press.

### **3.4.1 Stickprovsgranskning**

Inom ramen för granskningen har ett antal stickprov 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

2022-05-18

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 begärdes ut för perioden 2021-11-10 till och med 2022-02-28. I granskningen av postlistorna har vi inte hittat något som strider mot lagen om offentlighet och sekretess. Utifrån begärda postlistor har handlingar begärts ut. Inte heller i de dokument som begärdes ut utifrån postlistorna har handlingarna innehållit sekretessbelagda uppgifter, till exempel fanns inte personnummer med i avtal som begärdes ut. Även andra handlingar har begärts ut inom ramen för stickproven, dessa handlingar är dokument som i regel är helt eller delvis sekretessbelagda, till exempel;

- Karta över VA system
- Avtal avfallstransport
- Kommunens risk-och sårbarhetsanalys

Inte vid någon begäran om handlingar efterfrågades vad handlingarna skulle användas till. Dock har en tjänsteperson vänt sig till revisionsbyrån med frågan om kommunrevisorernas sakkunniga biträde visste något om en specifik begäran av handling.

När det gäller karta över VA systemet fick vår begäran svaret att "Det är NSVA som är huvudaktörer för avlopp och vatten i kommunen. Vänligen vänd dig till dem så kan de plocka fram ett kartunderlag till dig" med en hänvisning till kundtjänst och information om kontaktuppgifter och öppettider.

På begäran av kommunens risk- och sårbarhetsanalys fick vi svaret att "Vi har ingen publicerad för allmänheten i nuläget, men har du någon fråga du undrar över så försöker vi svara på den givetvis om vi kan. Annars får jag hänvisa dig till vår hemsida med information om kris."

### **3.4.2 Bedömning**

Vi bedömer att utlämning av handlingar sker på ett effektivt och skyndsamt sätt. När det gäller efterfrågeförbudet kan vi inom ramen för genomförd stickprovsgranskning konstatera att det efterlevs. Vi bedömer att det finns tillräckliga kunskaper hos berörda tjänstepersoner för att säkerställa att offentlighetslagstiftningen efterlevs. Vi kan dock konstatera att fråga har ställts till kommunrevisorernas sakkunniga biträde, om det var KPMG som begärde ut handlingen.

Vi kan konstatera att sekretessprövning vid utlämnande av handlingar görs i första hand av nämndsekreterare och vid tveksamheter förs en dialog med ansvarig chef och eventuellt övriga nämndsekreterare för att få hjälp med bedömningen. Vid avslag är det förvaltningschef som har delegering att fatta beslut, för någon nämnd är rätten att ge avslag vidaredelegerad till jurist.

## 4 Slutsats och rekommendationer

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

Det saknas kommunövergripande styrdokument för hantering av allmänna handlingar. För att få en enhetlig kommunövergripande hantering anser vi att det bör finnas ett sådant styrdokument och att nämndspecifika rutiner ska fungera som ett komplement på en mer detaljerad nivå. Vi kan konstatera att det finns skriftliga rutiner för posthantering för kommunstyrelsen, socialnämnden och byggnadsnämnden, övriga nämnder saknar skriftliga rutiner.

I intervjuerna framkommer en samlad och likvärdig bild av posthantering och registrering av allmänna handlingar för både kommunstyrelsen och nämnderna. Kommunstyrelsens och nämndernas funktionsbrevlådors inkorgar kollas flera gånger per dag av registratorer på respektive förvaltning. Fysisk post hanteras först av kundtjänst som stämplar med ankomstdatum och sedan skickas posten vidare till respektive förvaltning. På förvaltningen sköter nämndsekreteraren eller administratör posthanteringen.

I många fall finns det inte någon backup vid nämndsekreterarens frånvaro, när det gäller registrering av handlingar. På några förvaltningar finns det däremot personal som kan gå in och sköta posthantering och registrering vid frånvaro av ordinarie personal. Vi ser detta som en brist då nuvarande organisation visar på sårbarhet vid nämndsekreterarnas frånvaro.

När det gäller utbildning och kompetens inom området har det enligt uppgift blivit bättre generellt. Utbildningsinsatserna skiljer sig dock åt mellan förvaltningarna. Externa medel har använts för att genomföra digitala utbildningar genom upphandlad aktör där utbildningar om allmänna handlingar har tagits fram för att användas på APT. Inom några förvaltningar har det även genomförts utbildning i offentlighetsprincipen och kommunallagen samt att nämndsekreterarna håller i utbildningar löpande.

Sekretessprövning av en handling görs enligt uppgift vid registreringen av handlingen. Tillämplig lagstiftning följs och om handläggare känner sig osäker så rådgör den med förvaltningschef eller jurist. Sekretessen följer sedan handlingen och tillämpas vid utlämnande, då en prövning görs om handlingen kan lämnas ut eller inte.

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

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ta fram kommunövergripande styrdokument för hantering av allmänna handlingar och för hantering av begäran om allmän handling.
- säkerställa och tydliggöra hur registrering av handlingar ska hanteras vid frånvaro av ordinarie personal.



**Perstorps kommun**

Granskning av efterlevnad av offentlighetsprincipen

2022-05-18

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden att:  
— ta fram rutiner för hantering av allmänna handlingar.

Datum som ovan  
KPMG AB

Ida Brorsson  
*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.