

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Hantering av offentlighetsprincipen – registrering av allmänna handlingar

Orsa kommun

Februari 2008

Christina Norrgård

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	2
1 Sammanfattande bedömning och förslag till åtgärder.....	3
2 Bakgrund	4
2.1 Uppdrag och revisionsfråga	4
2.2 Avgränsning och metod	5
3 Granskningens resultat	5
3.1 Registrering av allmänna handlingar	5
3.1.1 Bedömning och kommentarer	6
3.2 Utlämning av allmänna handlingar.....	7
3.2.1 Bedömning och kommentarer	7
3.3 Hantering av hemliga handlingar.....	8
3.3.1 Bedömning och kommentarer	8
3.4 Genomgång av diaries.....	8
3.4.1 Bedömning och kommentarer	8
3.5 Orsabostäder AB.....	9
3.5.1 Bedömning och kommentarer	9

1 Sammanfattande bedömning och förslag till åtgärder

Granskningen visar på att det finns ett antal brister gällande hanteringen av allmänna handlingar i kommunen samt i det kommunala bolaget.

Dels förekommer det brister i registrering av allmänna handlingar och det saknas skriftliga rutiner för posthantering för samtliga myndigheter förutom kommunstyrelsen. Flera förvaltningar saknar skriftliga fullmakter som ger registrator rätt att öppna post adresserad till tjänstemän.

Myndigheterna säkerställer inte att utgående handlingar eller hanteringen av e-post sköts i enlighet med offentlighetsprincipen. Organisationen för registrering av allmänna handlingar hos nämnder och styrelse är därmed sårbar vilket kan påverka insynen för allmänheten i de handlingar som hanteras i Orsa kommun. Ett gott exempel är dock miljö- och hälsoskyddsförvaltningen där handläggarna själva har tillgång till att registrera handlingar i ärendehanteringssystemet.

Det saknas fastställda dokumenthanteringsplaner för samtliga myndigheter förutom miljö- och hälsoskyddsnämnden. Detta försvårar översikten av de handlingar som hanteras vid respektive förvaltning samt hur dessa ska hanteras.

Det råder oklarheter vid flertalet av kommunens myndigheter kring utlämnande av offentliga och hemliga handlingar. Detta bör ses över. Det finns likaså brister i kunskaper kring hantering av sekretesslagstiftning.

Öppettider och tillgänglighet till att ta del av offentliga handlingar för allmänheten dock bedöms vara god vid samtliga myndigheter.

Genomgången av respektive myndighets diarium verifierade brister i flera av myndigheternas diarieföring.

Orsabostäder AB påvisar brister i kunskap gällande hantering av allmänna handlingar hos ett kommunalt bolag.

Vi rekommenderar:

- att kommunen säkerställer att samtliga tjänstemän har tillfredsställande kunskaper om hanteringen av allmänna handlingar och sekretesslagstiftning.
- att dokumenthanteringsplaner tas fram och fastställs av samtliga nämnder. Dessa bör utformas efter en enhetlig struktur för kommunen så att dessa utgör ett verktyg som säkerställer en korrekt hantering av handlingar.

- att kommunen ser över och tar fram posthanteringsrutiner för respektive myndighet, i detta bör skriftliga fullmakter för postöppnande ingå.
- att kommunen inkluderar hantering av allmänna handlingar i arbetet med internkontroll.
- att rutiner för utlämning eller nekande av utlämnande av allmänna handlingar tas fram.
- att kommunen säkerställer att socialnämnden likt övriga myndigheter i kommunen har en officiell e-postadress.
- Orsabostäder AB ser över hanteringen av allmänna handlingar och förslagsvis upprättar postlistor över inkommande och utgående handlingar.

2 Bakgrund

Tryckfrihetsförordningen är en av Sveriges grundlagar. Den ger medborgarna insyn i all offentlig verksamhet. För att uppnå detta syfte krävs att offentliga myndigheter registrerar, förvarar och arkiverar allmänna handlingar. Informationsflödet i kommunerna är idag omfattande och merparten av de handlingar som kommunen hanterar är offentliga. Varje nämnd är en myndighet i lagens mening, vilket innebär att dessa ansvarar för att registrering sker på ett korrekt sätt. Vidare är det av stor vikt att respektive myndighet kan hantera utlämning av offentliga handlingar samt att hemliga handlingar hanteras på ett korrekt sätt.

2.1 Uppdrag och revisionsfråga

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Orsa kommun har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers granskat samtliga myndigheters och det kommunala bolaget Orsabostäder AB:s registrering och utlämning av allmänna handlingar.

De revisionsfrågor som bedömts är

- Registreras handlingar på ett korrekt sätt i samtliga myndigheter i Orsa kommun?
- Hanteras utlämning av handlingar på ett korrekt sätt?
- Hanteras hemliga handlingar på ett korrekt sätt?
- Är kunskapen kring offentlighetsprincipen tillfredsställande i kommunens myndigheter?

2.2 Avgränsning och metod

Granskningen avser samtliga myndigheter och det kommunala bostadsbolaget och har genomförts genom intervjuer med registratorer för kommunstyrelsen, samtliga nämnder och det kommunala bolaget samt genomgång av respektive myndighets diarium.

3 Granskningens resultat

3.1 Registrering av allmänna handlingar

Samtliga myndigheter, förutom miljö- och hälsoskyddsnämnden, använder sig av ärendehanteringssystemet Diabas för registrering av handlingar. Miljö- och hälsoskyddsnämnden använder sig av systemet Ecos. Handlingar tillhörande barn- och utbildningsnämnden, byggnadsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden scannas in i diariet sedan ett par år tillbaka och handlingar tillhörande kommunstyrelsen scannas sedan ca ett år tillbaka.

Vid samtliga myndigheter öppnas posten dagligen och dessa diarieförs då det bedöms vara en allmän handling. Samtliga myndigheter har utsedda personer som har till uppgift att ta hand om post och diarium dagligen och det finns personer som kan ersätta dessa vid händelse av semester eller annan frånvaro. Det är likaså registratorns uppgift att tillse myndighetens officiella e-postlåda där sådan finns. På samtliga myndigheter har registratorn möjlighet att ta hand om tjänstemäns e-post genom vidarebefordran av e-posten eller genom tillgång till e-posten genom fullmakt. Det är dock relativt sällan som registratorerna får e-post för registrering av handläggarna. Vid barn- och utbildningsnämnden diarieförs inte handlingar vid ordinarie registrators frånvaro och dessa handlingar förblir oregistrerade till dess att registrator åter är i tjänst.

Posten ankomststämplas och sorteras in under pågående ärende eller förses med ett nytt diarienummer och änderubrik samt med notering i diariet av avsändare. I de fall det handlar om en utgående handling noteras adressaten i systemet. Skriftliga rutiner för posthantering återfinns endast vid kommunledningskontoret.

På barn- och utbildningsförvaltningen, tekniska kontoret och miljö- och hälsoskyddsförvaltningen har samtliga tjänstemän lämnat skriftliga fullmakter för att posten får öppnas av registrator. På kommunkontoret har tjänstemännen lämnat muntliga fullmakter för registrators rätt att öppna post adresserad till tjänstemännen. Vid socialkontoret används skriftliga fullmakter men det är inte säkerställt att samtliga nyanställda har lämnat skriftliga fullmakter till registrator. Vid stadsarkitektkontoret har inte tjänstemännen lämnat fullmakter till registrator som idag öppnar posten.

På miljö- och hälsoskyddsförvaltningen kan handläggarna själva registrera ärenden och handlingar. På övriga förvaltningar sköts detta av registrator med hjälp av Diabas på förvaltningen samt manuellt ute på enheterna runt om i kommunen.

Utgående handlingar ska passera registratorm för registrering i diariet. Det förekommer inte någon intern kontroll över att detta följs idag. Det är istället upp till varje enskild tjänsteman att svara för att inkommande och utkommande handlingar registreras enligt lagstiftningens intentioner. Under de senaste åren har det på samtliga förvaltningar förekommit utbildningar i offentlighetsprincipen för både handläggare och registratorer.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden fastställde 2004 myndighetens dokumenthanteringsplan för hantering och gallring av myndighetens handlingar. Även vid kommunledningskontoret finns det en dokumenthanteringsplan men denna är dock inte fastställd av kommunstyrelsen. Övriga nämnder saknar dokumenthanteringsplaner och det framkommer i intervjuerna att gallring och arkivförvaring utgör ett gemensamt problem för samtliga, främst beroende på platsbrist. Likaså finns det därmed ingen översikt över vilka typer av handlingar som respektive myndighet hanterar och hur dessa ska handhas.

3.1.1 Bedömning och kommentarer

Enligt tryckfrihetsförordningen skall myndigheter skyndsamt registrera inkommande handling. Det bör därmed finnas rutiner vid samtliga myndigheter för att registrering av allmänna handlingar kan fullgöras även vid ordinarie registrators frånvaro.

För att registrator rätteligen ska få öppna post adresserad till enskilda tjänstemän bör skriftliga fullmakter användas vid respektive myndighet.

På de myndigheter där delar av förvaltningen sitter på skilda platser, exempelvis kommunledningskontoret, kulturkontoret och näringslivs- och utvecklingskontoret som samtliga tillhör kommunstyrelsen, försvåras hanteringen av handlingar ytterligare. Den övergripande kontrollen hos registratorm över flödet av handlingar tillhörande myndigheten är i dessa fall begränsad.

Då en stor mängd handlingar idag hanteras digitalt via e-post bör det finnas rutiner hos myndigheten för att säkerställa att samtliga allmänna handlingar registreras oavsett *hur* de inkommer till myndigheten. E-post ska behandlas som ordinär post. Likaså bör rutiner finnas för hanteringen av utgående handlingar. Ingen av de granskade myndigheterna har inkluderat registrering av allmänna handlingar i sitt arbete med intern kontroll.

Vid samtliga myndigheter som saknar dokumenthanteringsplaner efterfrågas detta som stöd för hanteringen av handlingar, kanske främst gällande gallring av handlingar men även för flödet av handlingar inom respektive myndighet. Likaså finns det påtagliga

utrymmesbrister när det gäller arkivering vilket försvårar för myndigheterna att hålla god ordning.

3.2 Utlämning av allmänna handlingar

Vid samtliga myndigheter är beslut om utlämning av handlingar delegerat från nämnden/styrelsen till förvaltningschefen. Om en person får avslag på att ta del av en handling ska denne få information om möjlighet till att få begäran prövad samt om det är ett nämndbeslut hur överklagan går till. Rutinerna kring detta är oklara hos barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden, byggnadsnämnden och tekniska nämnden, främst beroende på att det är sällan sådana situationer uppkommer. Hos miljö- och hälsoskyddsnämnden finns tydliga rutiner för att lämna ut besvärshänvisning om en person nekas av miljöchefen att ta del av de allmänna handlingar som begärts ut.

Då samtliga myndigheter, med undantag för socialnämnden, har officiella e-postadresser, finns det möjlighet att skicka förfrågningar till myndigheten via e-post. Samtliga myndigheter har möjlighet att lämna ut handlingar per e-post om underlaget finns inscannat i diariet eller om det kan scannas in separat.

Det finns ingen officiell terminal vid kommunen som ger allmänheten tillgång till diariet eller diarieförteckning. Det är inte heller möjlighet att söka i diariet via kommunens hemsida. Samtliga förvaltningar har dock generösa öppettider, vanligtvis från måndag till fredag 7.45-16.30. Socialförvaltningen har telefonen öppen under kontorstider men har särskilda besökstider från kl 9.00-15.00.

Samtliga myndigheter använder sig av taxan för avgifter för kopior fastställd av fullmäktige.

3.2.1 Bedömning och kommentarer

Efterfrågan hos allmänhet och andra aktörer på att ta del av myndigheternas handlingar är relativt blygsam enligt intervjuerna till denna granskning. Behovet av tydliga och klara rutiner för hur dessa förfrågningar ska hanteras när situationen uppstår är likväl påkallat.

Enligt förvaltningslagen (1986:223) § 5 är myndigheter skyldiga att se till att enskilda kan kontakta dem med hjälp av elektronisk post. Det bör därför finnas en officiell e-postadress även till socialnämnden.

3.3 Hantering av hemliga handlingar

Socialnämnden har ett stort flöde av hemliga handlingar. Övriga myndigheter hanterar ytterst få eller inte några ärenden som registratorerna bedömer vara hemliga enligt sekretesslagens bestämmelser. Socialnämnden uppvisar vissa brister i hanteringen av hemliga handlingar som ej registreras, exempelvis adoptionsärenden.

Socialförvaltningen, miljökontoret och kommunkontoret kan vid förfrågan lämna ut delar av en handling som innehåller både offentliga och hemliga uppgifter och mörkar/maskerar de delar som är hemliga. Vid övriga myndigheter är det oklart hur man ska hantera utlämnandet av sådana handlingar.

Vid de myndigheter där sekretessärenden förekommer registreras dessa vanligtvis i Diabas men utan hänvisning till särskilt lagrum. Dessa handlingar förvaras åtskilt i låsta skåp på förvaltningarna. De handlingar som bedöms vara hemliga som hanteras vid miljö- och hälsoskyddsnämnden markeras i systemet Ecos och detta fungerar endast registratorn hänvisar till lagrum som stöd för sekretessen.

3.3.1 Bedömning och kommentarer

Hemliga handlingar ska enligt bestämmelserna i sekretesslagen alltid registreras. Det är inte säkerställt hos myndigheterna i Orsa kommun att detta görs. Det finns ett behov av utbildning i sekretesslagens bestämmelser då det vid flera myndigheter ej är klart hur hemliga handlingar ska hanteras korrekt.

3.4 Genomgång av diaries

Vid samtliga myndigheter gjorde stickprov i diariet för att bedöma återsökningsmöjlighet av ärenden och efterlevnad av offentlighetsprincipen. Vid flera av stickproven uppstod svårigheter att genom Diabas återfinna ärenden som behandlas och beslutats av ansvarig nämnd. Flera ärenden var ej diariesförda och kunde därmed inte spåras genom ärendehanteringssystemet Diabas. Dessa ärenden kunde dock på andra sätt återfinnas av respektive registrator.

3.4.1 Bedömning och kommentarer

Genomgången av respektive diarium visade exempel på flera brister i diariesföringen hos barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden. Ärenden som har behandlats i dessa nämnder har i vissa fall inte registrerats. Efterfrågade ärenden återfanns visserligen hos samtliga två myndigheter av ansvarig registrator men om denne person ej finns tillgänglig så är systemet sårbart. Det skulle därmed uppstå problem för myndigheten att återfinna exempelvis aktuell delegationsordning då det är endast en person eller ett fåtal som känner

till var denna förvaras och hur den återfinns. Insyn för allmänhet och media försvåras av att myndigheten inte har kontroll över sin egen verksamhet då handlingarna ej hålls ordnade på ett systematiskt sätt.

3.5 Orsabostäder AB

Orsabostäder använder sig inte av något ärendehanteringssystem utan registrerar handlingar manuellt. Posten går igenom dagligen av utsedd person på bolagets administration. Vid tidpunkten för granskningen uppges dock att det inte inkommer eller upprättas handlingar som bedöms vara allmänna handlingar och det finns därmed ingen aktuell förteckning över bolagets handlingar. Likaså förekommer det ej förfrågningar om utlämning av offentliga handlingar till media, allmänhet eller annan aktör.

3.5.1 Bedömning och kommentarer

Varje nämnd *och* kommunalt bolag är en myndighet i lagens mening, därmed är även Orsabostäder skyldiga att säkerställa att registrering av handlingar sker på ett korrekt sätt. Det råder dock en medvetenhet på Orsabostäder att man bör föra en postlista över inkomna och upprättade skrivelser. Granskningen visar på att det finns behov att skapa rutiner för hantering av allmänna handlingar samt kunskap om offentlighetsprincipen i bolaget.